

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 326



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

54° año
10 de noviembre de 2011

Número de información

Sumario

Página

IV Información

INFORMACIÓN PROCEDENTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Tribunal de Cuentas

2011/C 326/01	Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2010, acompañado de las respuestas de las instituciones	1
2011/C 326/02	Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2010, acompañado de las respuestas de la Comisión	251

ES

Precio:
9 EUR

IV

(Información)

INFORMACIÓN PROCEDENTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

TRIBUNAL DE CUENTAS



Conforme a lo dispuesto en el artículo 287, apartados 1 y 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en los artículos 129 y 143 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, relativo al Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, modificado en último lugar por el Reglamento (UE, Euratom) n° 1081/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, y en los artículos 139 y 156 del Reglamento (CE, Euratom) n° 215/2008 del Consejo, de 18 de febrero de 2008, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo,

**el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, en su reunión del día 8 de septiembre de 2011, ha aprobado sus
INFORMES ANUALES
relativos al ejercicio 2010.**

Los Informes, acompañados de las respuestas de las instituciones a las observaciones del Tribunal, han sido transmitidos a las autoridades responsables de la aprobación de la gestión y a las demás instituciones.

Los Miembros del Tribunal de Cuentas son:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Presidente), David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN,
Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Massimo VARI, Juan RAMALLO,
Olavi ALA-NISSILÄ, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK,
Henri GRETHEN, Eoin O'SHEA, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL,
Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG.

INFORME ANUAL
SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA
(2011/C 326/01)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introducción general	7
Capítulo 1 — Declaración de fiabilidad e información de apoyo	9
Capítulo 2 — Ingresos	43
Capítulo 3 — Agricultura y recursos naturales	71
Capítulo 4 — Cohesión, energía y transporte	101
Capítulo 5 — Ayuda exterior, desarrollo y ampliación	139
Capítulo 6 — Investigación y otras políticas internas	165
Capítulo 7 — Gastos administrativos y otros gastos	191
Capítulo 8 — La obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE	205
Anexo — Información financiera sobre el presupuesto general	227

INTRODUCCIÓN GENERAL

0.1. El Tribunal de Cuentas Europeo es la institución establecida por el Tratado para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de la Unión Europea (UE). Como auditor externo de la UE, actúa de guardián independiente de los intereses financieros de los ciudadanos de la Unión y contribuye a mejorar la gestión financiera de ésta. Para más información sobre el Tribunal, pueden consultarse en su sitio web (www.eca.europa.eu) el informe anual de actividades, los informes especiales sobre los programas de gasto y los ingresos de la UE y sus dictámenes sobre nuevos textos legislativos o modificaciones a los mismos.

0.2. El presente documento constituye el 34º Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE y corresponde al ejercicio 2010. En un documento separado figura el Informe Anual sobre los Fondos Europeos de Desarrollo.

0.3. El Consejo y el Parlamento Europeo determinan anualmente el presupuesto general de la UE. El Informe Anual del Tribunal, junto con sus informes especiales, sirve de base al procedimiento de aprobación de la gestión, por el que el Parlamento Europeo decide si la Comisión Europea ha cumplido satisfactoriamente con sus responsabilidades de ejecución del presupuesto. El Tribunal transmite su Informe Anual a los parlamentos nacionales al mismo tiempo que al Consejo y al Parlamento Europeo.

0.4. La parte central del Informe Anual consiste en la declaración del Tribunal (la «DAS») sobre la fiabilidad de las cuentas anuales de la UE y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes (en lo sucesivo en el informe «regularidad de las operaciones»). Es precisamente la declaración de fiabilidad la que da inicio al informe; los datos que le siguen corresponden principalmente al trabajo de auditoría subyacente a dicha declaración.

— El capítulo 1 contiene la declaración de fiabilidad y una síntesis de los resultados de la fiscalización del Tribunal sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones, además de un informe de síntesis sobre la gestión presupuestaria en 2010.

— Los capítulos 2 a 7 presentan de forma detallada las constataciones de la fiscalización en forma de «observaciones específicas» sobre los ingresos y gastos de la UE. El capítulo 2 trata de la parte de los ingresos del presupuesto de la UE, mientras que los capítulos 3 a 7 se refieren a los cinco grupos de ámbitos políticos bajo los que se autoriza y registra el gasto del presupuesto de la UE. Estos grupos corres-

ponden en términos generales a las rúbricas utilizadas en el marco financiero 2007-2013, que fija las grandes líneas de los planes de gasto plurianuales de la Unión.

0.5. Las observaciones específicas se basan principalmente en los resultados de los controles efectuados por el Tribunal respecto de la regularidad de las operaciones, en una evaluación de la eficacia de los principales sistemas de control y supervisión de los ingresos y los gastos, y en un examen de la fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión.

0.6. El Informe Anual relativo a este ejercicio difiere de los anteriores en varios aspectos significativos.

— La forma y contenido de la declaración de fiabilidad toman en consideración las Normas Internacionales de Auditoría revisadas que entraron en vigor al inicio de 2011 ⁽¹⁾.

— Se ha modificado la estructura de las observaciones específicas con el fin de proporcionar un análisis del gasto de la UE de mayor utilidad. El capítulo 4 abarca el gasto de la UE en energía y transporte, junto con el gasto procedente de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión. Por otra parte, el capítulo 6 (Investigación y otras políticas internas) trata de las cuestiones relativas a educación, ciudadanía, asuntos económicos y financieros e investigación.

— En un nuevo capítulo sobre cuestiones de auditoría de gestión (capítulo 8) se examina la evaluación de los resultados de gestión tal y como aparece reflejada en los informes anuales de actividad presentados por tres directores generales de la Comisión y se identifican temas comunes significativos en los informes especiales aprobados por el Tribunal en 2010.

0.7. Las respuestas de la Comisión (y, en su caso, las de las demás instituciones y órganos europeos) a las observaciones del Tribunal se presentan con el informe. En algunas de sus respuestas la Comisión reinterpreta las constataciones del Tribunal o le atribuye conclusiones a las que esta institución no ha llegado. En su descripción de sus constataciones y conclusiones, el Tribunal tiene en cuenta las respuestas del auditado. Sin embargo, es obligación del Tribunal, en su calidad de auditor externo, comunicar las constataciones de su fiscalización, elaborar las consiguientes conclusiones y ofrecer, así, una valoración independiente e imparcial de la fiabilidad de las cuentas y de la legalidad y regularidad de las operaciones.

⁽¹⁾ En particular, la ISSAI 1705, Modificaciones a la opinión en el informe del auditor independiente y la ISSAI 4200, Auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros.

CAPÍTULO 1

Declaración de fiabilidad e información de apoyo

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Declaración de fiabilidad presentada por el Tribunal al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe del auditor independiente	I-XII
Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas	VII-VIII
Opinión sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas	IX-XII
Introducción	1.1-1.5
Constataciones de auditoría del ejercicio 2010	1.6-1.25
Fiabilidad de las cuentas	1.6-1.8
Regularidad de las operaciones	1.9-1.16
Resumen de las observaciones específicas en el marco de la DAS	1.9-1.14
Comparación con resultados de ejercicios anteriores	1.15-1.16
Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión	1.17-1.25
Informes anuales de actividad y declaraciones de los directores generales	1.17-1.20
Opinión del auditor interno de la Comisión	1.21-1.22
Informe de síntesis de la Comisión	1.23-1.25
Implicaciones del mayor recurso a la prefinanciación	1.26-1.37
Gestión presupuestaria	1.38-1.44

DECLARACIÓN DE FIABILIDAD PRESENTADA POR EL TRIBUNAL AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO – INFORME DEL AUDITOR INDEPENDIENTE

I. De conformidad con las disposiciones del artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Tribunal ha examinado:

- a) las cuentas anuales de la Unión Europea, que consisten en los estados financieros consolidados ⁽¹⁾ y los informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria ⁽²⁾ correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2010;
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas.

Funciones de la dirección

II. En virtud de los artículos 310 a 325 del TFUE, así como del Reglamento financiero, la dirección es responsable de la elaboración y la presentación fidedigna de las cuentas anuales de la Unión Europea y de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes:

- a) Las funciones de la dirección con respecto a las cuentas anuales de la Unión Europea abarcan la concepción, la implantación y el mantenimiento del control interno pertinente para la elaboración y presentación fidedigna de los estados financieros exentos de incorrecciones materiales debidas a fraude o error, la selección y aplicación de las políticas apropiadas a partir de las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión ⁽³⁾; y la realización de estimaciones contables razonables con arreglo a las circunstancias. De conformidad con el artículo 129 del Reglamento financiero, la Comisión aprobará las cuentas anuales de la Unión Europea una vez que el contable de la institución las haya consolidado a partir de la información presentada por las demás instituciones y organismos y haya elaborado una nota que acompañe las cuentas consolidadas en la que declare, entre otros extremos, que tiene garantías razonables de que estas cuentas reflejan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión Europea.
- b) El modo en que la dirección ejerce su responsabilidad respecto de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes depende de la forma de ejecución presupuestaria prevista en el Reglamento financiero. Las tareas de ejecución han de respetar el principio de buena gestión financiera, que exige la concepción, ejecución y mantenimiento de un control interno eficiente y eficaz que incluya una supervisión adecuada y medidas destinadas a evitar las irregularidades y el fraude y, en su caso, procedimientos legales para recuperar fondos pagados o utilizados erróneamente. Con independencia de la forma de ejecución aplicada, la Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de la Unión Europea (artículo 317 del TFUE).

Funciones del auditor

III. El Tribunal debe proporcionar al Parlamento Europeo y al Consejo, basándose en sus trabajos de fiscalización, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El Tribunal llevó a cabo sus trabajos de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y los códigos éticos de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores. En virtud de estas normas, el Tribunal planifica y realiza la fiscalización, para obtener garantías razonables de que las cuentas anuales de la Unión Europea se hallan exentas de incorrecciones materiales y de que las operaciones subyacentes son legales y regulares.

⁽¹⁾ Los estados financieros consolidados comprenden el balance, 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 (como la información financiera por segmentos).

⁽²⁾ Los informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria comprenden los informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria y una síntesis de los principios presupuestarios, además de otras notas explicativas.

⁽³⁾ 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 Contables o, en su defecto, las Normas Internacionales de Contabilidad, NIC (*International Accounting Standards*) / Normas Internacionales de Información Financiera, NIIF (*International Financial Reporting Standards*) dictadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, CNIC (*International Accounting Standards Board*, IASB). De conformidad con el Reglamento financiero, la elaboración de los estados financieros consolidados del ejercicio 2010 se basará (como viene siendo el caso desde el ejercicio 2005) en estas normas contables adoptadas por el contable de la Comisión, que adaptan los principios de la contabilidad de ejercicio al entorno específico de la Unión Europea, mientras que los informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria seguirán basándose principalmente en los movimientos de tesorería.

IV. Una fiscalización implica la aplicación de procedimientos destinados a conseguir pruebas de auditoría sobre los importes y la información que figuran en las cuentas consolidadas, y sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. La selección de los procedimientos depende del juicio profesional del auditor, basado, entre otras cosas, en la evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales de dichas cuentas y, en el caso de las operaciones subyacentes, en el riesgo de incumplimiento significativo de los requisitos previstos en el marco jurídico de la Unión Europea, ya sea por fraude o por error. Al proceder a la evaluación de tales riesgos, el auditor examina el control interno aplicado en la elaboración y la presentación fidedigna de las cuentas consolidadas, 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 unos procedimientos de auditoría adecuados a las circunstancias. La fiscalización incluye también la apreciación del carácter adecuado de las políticas contables empleadas y el fundamento de las estimaciones contables efectuadas, así como la evaluación de la presentación global de las cuentas definitivas consolidadas y los informes anuales de actividad.

V. En el ámbito de los ingresos, la fiscalización que el Tribunal realiza de los recursos propios basados en el impuesto sobre el valor añadido y en la renta nacional bruta toma como punto de partida la recepción por la Comisión de los agregados macroeconómicos preparados por los Estados miembros, y prosigue con la evaluación de los sistemas establecidos por la Comisión para procesar los datos hasta su inclusión en las cuentas definitivas y la recepción de las contribuciones de los Estados miembros. En cuanto a los recursos propios tradicionales, el Tribunal examina las cuentas de las autoridades aduaneras y analiza el flujo de derechos sujetos a vigilancia aduanera hasta que los importes son contabilizados en las cuentas definitivas y recibidos por la Comisión.

VI. El Tribunal considera que se han obtenido pruebas de auditoría suficientes y apropiadas en apoyo de su declaración de fiabilidad.

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

VII. En opinión del Tribunal, las cuentas anuales de la Unión Europea presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión a 31 de diciembre de 2010, así como los resultados de sus operaciones y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha, de conformidad con las disposiciones del Reglamento financiero y las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión.

Párrafo de énfasis relativo a la fiabilidad de las cuentas

VIII. Sin cuestionar la opinión expresada en el apartado VII, el Tribunal llama la atención sobre un cambio en la política contable de la Comisión relativa a los pagos de prefinanciación efectuados para constituir fondos destinados a la creación de instrumentos de ingeniería financiera, o contribuir a dichos fondos, que todavía no se han utilizado en forma de préstamos, garantías o participaciones en capital. Para ello la Comisión tuvo que reformular las cuentas anuales de 2009 de la Unión Europea, sobre las cuales el Tribunal emitió una opinión no modificada ⁽⁴⁾ (véanse las notas 2.5, 2.9, 2.10 y 3.4 de las cuentas anuales de 2010 de la Unión Europea en las que se explican los ajustes efectuados).

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

Opinión sobre la legalidad y regularidad de los ingresos subyacentes a las cuentas

IX. En opinión del Tribunal, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2010 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

⁽⁴⁾ Véase el DO C 303 de 9.11.2010, pp. 10 a 12.

Compromisos*Opinión sobre la legalidad y regularidad de los compromisos subyacentes a las cuentas*

X. En opinión del Tribunal, los compromisos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2010 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Pagos*Base de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas*

XI. El Tribunal concluye que en general los sistemas de control y supervisión son parcialmente eficaces para garantizar la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas. Los grupos de políticas Agricultura y recursos naturales y Cohesión, energía y transporte están significativamente afectados por errores. El Tribunal estima que el porcentaje de error más probable que afecta a los pagos subyacentes a las cuentas es del 3,7 %.

Opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas

XII. En opinión del Tribunal, debido a la importancia de los hechos descritos en el párrafo de base para la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas, los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2010 están significativamente afectados por errores.

8 de septiembre de 2011

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburgo, LUXEMBURGO

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

1.1. El presente capítulo del Informe Anual:

- expone el contexto de la declaración de fiabilidad del Tribunal y resume y analiza las constataciones y las conclusiones de auditoría subyacentes a la declaración (véanse los apartados 1.2 a 1.25);
- estudia las implicaciones del mayor recurso a la prefinanciación en las finanzas de la Unión y en las cuentas de la Comisión (véanse los apartados 1.26 a 1.37);
- resume la ejecución del presupuesto de 2010 (véanse los apartados 1.38 a 1.44);
- explica el modo en que el Tribunal lleva a cabo su auditoría DAS (véase el **anexo 1.1**);
- presenta las acciones emprendidas por la Comisión en respuesta a las observaciones sobre la fiabilidad de las cuentas de ejercicios anteriores e incluye la respuesta de la Comisión a las recomendaciones del Tribunal sobre las recuperaciones y las correcciones financieras de su Informe Anual relativo al ejercicio 2009 (véase el **anexo 1.2**).

1.2. El Tribunal de Cuentas presenta al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes (la DAS) ⁽⁵⁾. El Tribunal puede completar esta declaración con observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de actividad de la Unión Europea ⁽⁶⁾.

1.3. La finalidad del trabajo efectuado en relación con la fiabilidad de las cuentas de la UE es llegar a una conclusión sobre el grado en que los ingresos, los gastos, el activo y el pasivo han sido registrados correctamente y en que las cuentas anuales presentan fielmente su situación financiera a 31 de diciembre de 2010 y los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería para el ejercicio finalizado en esa fecha (véanse los apartados 1.6 a 1.8).

1.4. La finalidad del trabajo de auditoría por lo que respecta a la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de 2010 es determinar si las operaciones resultan conformes a las disposiciones reglamentarias o contractuales aplicables y han sido contabilizadas correctamente (véanse los apartados 1.9 a 1.14 para el resumen de los resultados y los capítulos 2 a 7 para mayor detalle).

⁽⁵⁾ Del francés «*Declaration d'assurance*».

⁽⁶⁾ Véase el artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.5. El Tribunal analizó la fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión, es decir, las declaraciones de los directores generales y los informes anuales de actividad de sus servicios, así como su informe de síntesis, con objeto de evaluar en qué medida proporcionan una valoración correcta de la calidad de la gestión financiera y contribuyen a la garantía global del Tribunal (véanse los apartados 1.17 a 1.20 y 1.23 a 1.25, y la sección «Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión» de los capítulos 2 a 7). El trabajo también comprendió el examen de la opinión global formulada por primera vez por el auditor interno de la Comisión, que abarca la gestión financiera de esta en el ejercicio presupuestario 2010 (véanse los apartados 1.21 y 1.22).

CONSTATAIONES DE AUDITORÍA DEL EJERCICIO 2010**Fiabilidad de las cuentas**

1.6. Las observaciones del Tribunal se refieren a las cuentas anuales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «las cuentas») del ejercicio 2010, elaboradas por el contable de la Comisión y aprobadas por esta de conformidad con el artículo 129 del Reglamento financiero de 25 de junio de 2002 ⁽⁷⁾ y recibidas por el Tribunal el 27 de julio de 2011. Las cuentas comprenden:

- a) los estados financieros consolidados, formados por el balance (con el activo y el pasivo al término del ejercicio), la cuenta de resultado económico (con los ingresos y gastos del ejercicio), el cuadro de los flujos de tesorería (que muestra en qué modo los cambios en las cuentas afectan a la tesorería y a los equivalentes de tesorería), el estado de cambios en los activos netos (que explica los cambios habidos en dichos activos) y las notas conexas;
- b) los informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria, que abarcan los ingresos y gastos del ejercicio.

1.7. El contable de la Comisión presentó al Tribunal una carta de manifestaciones en la que confirmaba que, con algunas limitaciones poco significativas ⁽⁸⁾, las cuentas son completas y fiables.

⁽⁷⁾ El Reglamento (CE, Euratom) n° 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 (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1), modificado en última instancia por el Reglamento (UE, Euratom) n° 1081/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 311 de 26.11.2010, p. 9), exige que las cuentas definitivas se envíen antes del 31 de julio del ejercicio siguiente.

⁽⁸⁾ Véase el **anexo 1.2**, apartado 1.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.8. La fiscalización efectuada por el Tribunal de las cuentas de 2010 reveló que estas no contenían incorrecciones materiales (no obstante, véanse los apartados 1.26 a 1.37 y la información acerca del seguimiento de observaciones de ejercicios anteriores sobre la fiabilidad de las cuentas en el **anexo 1.2**).

Regularidad de las operaciones

Resumen de las observaciones específicas en el marco de la DAS

1.9. El Tribunal expresa observaciones específicas sobre los ingresos en el capítulo 2, y sobre los grupos de ámbitos políticos de presupuestación por actividades (PPA) en los capítulos 3 a 7 (véase el **cuadro 1.1**). Cada observación específica contiene una introducción, constataciones y conclusiones sobre la regularidad de las operaciones, la eficacia de los sistemas y la fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión, así como una presentación de las respuestas de la Comisión a recomendaciones anteriores del Tribunal.

1.10. En el informe relativo al ejercicio 2010, el grupo de políticas Investigación y otras políticas internas, presentado en el capítulo 6, está formado por grupos de políticas o ámbitos políticos que en el Informe Anual relativo al ejercicio 2009 fueron objeto de otras observaciones específicas ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ La parte de Investigación del anterior grupo de políticas Investigación, energía y transporte se recogía anteriormente en el capítulo 5, el anterior grupo de políticas Educación y ciudadanía se incluía anteriormente en el capítulo 7 y el anterior grupo de políticas Asuntos económicos y financieros, en el capítulo 8 (véase el apartado 6.1 para más detalles). Además, las partes de energía y transporte del anterior grupo de políticas Investigación, energía y transporte se recogen ahora en el capítulo 4, junto con el anterior grupo de políticas de Cohesión.

Cuadro 1.1 — Pagos en 2010 por capítulos del Informe Anual

(millones de euros)

Secciones (S) y títulos (T) ⁽¹⁾ correspondientes a la nomenclatura presupuestaria de 2010 asignados por capítulos del Informe Anual del Tribunal	Pagos efectuados en 2010 ⁽²⁾
Capítulos del Informe Anual	
Agricultura y recursos naturales	56 841
Agricultura y desarrollo rural (T.05)	
Medio ambiente (T.07)	
Pesca y asuntos marítimos (T.11)	
Salud y protección de los consumidores (T.17)	
Cohesión, energía y transporte	40 630
Empleo y asuntos sociales (T.04)	
Energía y transporte (T.06)	
Política regional (T.13)	
Ayuda exterior, desarrollo y ampliación	6 543
Relaciones exteriores (T.19)	
Desarrollo y relaciones con los Estados ACP (T.21)	
Ampliación (T.22)	
Ayuda humanitaria (T.23)	
Investigación y otras políticas internas	8 953
Asuntos económicos y financieros (T.01)	
Empresa (T.02)	
Competencia (T.03)	
Investigación (T.08)	
Sociedad de la información y medios de comunicación (T.09)	
Investigación directa (T.10)	
Mercado interior (T.12)	
Educación y cultura (T.15)	
Comunicación (T.16)	
Espacio de libertad, seguridad y justicia (T.18)	
Comercio (T.20)	
Gastos administrativos y otros gastos	9 264
Parlamento (S. I)	
Consejo (S. II)	
Comisión (S. III)	
Tribunal de Justicia (S. IV)	
Tribunal de Cuentas (S. V)	
Comité Económico y Social (S. VI)	
Comité de las Regiones (S. VII)	
Defensor del Pueblo Europeo (S. VIII)	
Supervisor Europeo de Protección de Datos (S. IX)	
Gran total	122 231

⁽¹⁾ Los títulos presupuestarios 14 y 24 a 31 de la sección III del presupuesto general referentes fundamentalmente a gastos administrativos se exponen en la sección dedicada a la Comisión Europea del capítulo 7.

⁽²⁾ Los gastos administrativos se deducen de los grupos de políticas y se muestran separadamente en su epígrafe correspondiente, lo que motiva diferencias en comparación con los capítulos 3 a 6.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.11. El Tribunal concluye que los ingresos (127 795 millones de euros) ⁽¹⁰⁾ y los pagos del grupo de políticas Gastos administrativos y otros gastos (9 264 millones de euros) no contenían errores materiales y que los sistemas de control y supervisión eran eficaces (véase el **cuadro 1.2** y los apartados 2.41, 2.42, 7.33 y 7.34). Los compromisos de todos los grupos de políticas también estaban exentos de errores materiales.

1.12. El Tribunal llega a la conclusión de que el grupo de políticas de Investigación y otras políticas internas (8 953 millones de euros) no contenía errores materiales y que los sistemas de control y supervisión eran parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de los pagos. No obstante, los pagos intermedios y finales de los programas marco de investigación estaban afectados por errores materiales (véase el **cuadro 1.2** y los apartados 6.48 y 6.49). El Tribunal también considera que el grupo de políticas Ayuda exterior, desarrollo y ampliación (6 543 millones de euros) estaba exento de errores materiales y que los sistemas de control y supervisión eran parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de los pagos. Sin embargo, los pagos intermedios y finales estaban afectados por errores materiales (véase el **cuadro 1.2** y los apartados 5.35 y 5.36).

1.13. El Tribunal concluye que los grupos de políticas Agricultura y recursos naturales (55 990 millones de euros de gastos reembolsados) y Cohesión, energía y transporte (37 556 millones de euros de gastos reembolsados) estaban afectados por errores materiales, mientras que los pagos directos a los agricultores cubiertos por el SIGC ⁽¹¹⁾ no contenían errores materiales. El Tribunal concluye también que los sistemas de control y supervisión fiscalizados del grupo de políticas Agricultura y recursos naturales eran parcialmente eficaces. Además, el Tribunal considera que las autoridades de auditoría del grupo de políticas de Cohesión, energía y transporte en general eran parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de las operaciones (véase el **cuadro 1.2** y los apartados 3.55, 3.56, 4.47 y 4.48).

1.14. El Tribunal concluye que en general los pagos estaban materialmente afectados por errores y que los sistemas de control y supervisión correspondientes a los pagos eran, en general, parcialmente eficaces (véase el **cuadro 1.2**).

1.13. La conclusión del Tribunal referente a agricultura y recursos naturales confirma la tendencia positiva de que en los últimos años el índice de error más probable se aproxima al umbral de materialidad del 2 %. La Comisión señala, además, que, en el caso de los gastos del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (Feaga), que en 2010 supusieron el 77 % de los gastos totales de este capítulo, el error más probable se sitúa muy por debajo del umbral de materialidad y que, en el caso de los pagos directos cubiertos por el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC), es incluso más bajo. Por otra parte, el riesgo que corre el presupuesto de la UE está cubierto adecuadamente por el procedimiento de liquidación de conformidad. Véase también la respuesta al apartado 3.17.

La Comisión considera que generalmente el SIGC constituye un sistema de control eficaz para limitar el riesgo de error o de gastos irregulares. Por lo que se refiere al desarrollo rural, la Comisión considera que los sistemas de supervisión y control están en proceso de constante mejora.

Por lo que se refiere a la cohesión, la Comisión señala que, por segundo año consecutivo, el nivel de error sigue estando muy por debajo de lo comunicado por el Tribunal en el período 2006-2008. La Comisión considera que esta evolución positiva refleja las disposiciones de control más estrictas del período de programación 2007-2013 y su plan de acción de 2008 (véase también la respuesta al apartado 4.24).

⁽¹⁰⁾ Véanse los apartados 2.7 a 2.13 para el alcance de la auditoría de los ingresos.

⁽¹¹⁾ Sistema integrado de gestión y control.

Cuadro 1.2 — Síntesis de las constataciones de 2010 relativas a la regularidad de las operaciones

Grupo de políticas	Pagos (millones de euros)	Error más probable (EMP) (%)	Intervalo de confianza (%)		Frecuencia de errores ⁽¹⁾ (%)	Valoración de los sistemas de control y supervisión ⁽²⁾
			Límite inferior de error (LIE)	Límite superior de error (LSE)		
Agricultura y recursos naturales	55 990 ⁽³⁾	2,3	0,8	3,8	37	Parcialmente eficaces
Cohesión, energía y transporte	37 556 ⁽⁴⁾	7,7	4,7	10,7	49	Parcialmente eficaces
Ayuda exterior, desarrollo y ampliación	6 543	1,7	0,1	3,3	23	Parcialmente eficaces
Investigación y otras políticas internas	8 953	1,4	0,6	2,1	39	Parcialmente eficaces
Gastos administrativos y otros gastos	9 264	0,4	0,0	1,1	7	Eficaces
Población global auditada	118 306 ⁽⁵⁾	3,7	2,6	4,8	36	Parcialmente eficaces
Ingresos	127 795	0,0	s.o.	s.o.	s.o.	Eficaces

⁽¹⁾ La frecuencia de errores representa la proporción de la muestra afectada por errores cuantificables y no cuantificables.

⁽²⁾ Los sistemas se clasifican como «parcialmente eficaces» cuando se considera que algunas disposiciones de control funcionan adecuadamente mientras que otras no, por lo que, en conjunto, podrían no conseguir limitar los errores en las operaciones subyacentes a un nivel aceptable. Véanse más detalles en la sección «Alcance y enfoque de la fiscalización» en los capítulos 2 a 7.

⁽³⁾ Gastos reembolsados (véase el apartado 3.16).

⁽⁴⁾ Gastos reembolsados (véase el apartado 4.23).

⁽⁵⁾ La diferencia entre los pagos de 2010 (122 231 millones de euros - véase el **cuadro 1.1**) y el importe total de la población global auditada en el contexto de la regularidad de las operaciones corresponde a los anticipos abonados a los grupos de políticas Agricultura y recursos naturales (851 millones de euros) y Cohesión, energía y transporte (3 074 millones de euros) (véanse los apartados 3.16 y 4.23).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Comparación con resultados de ejercicios anteriores

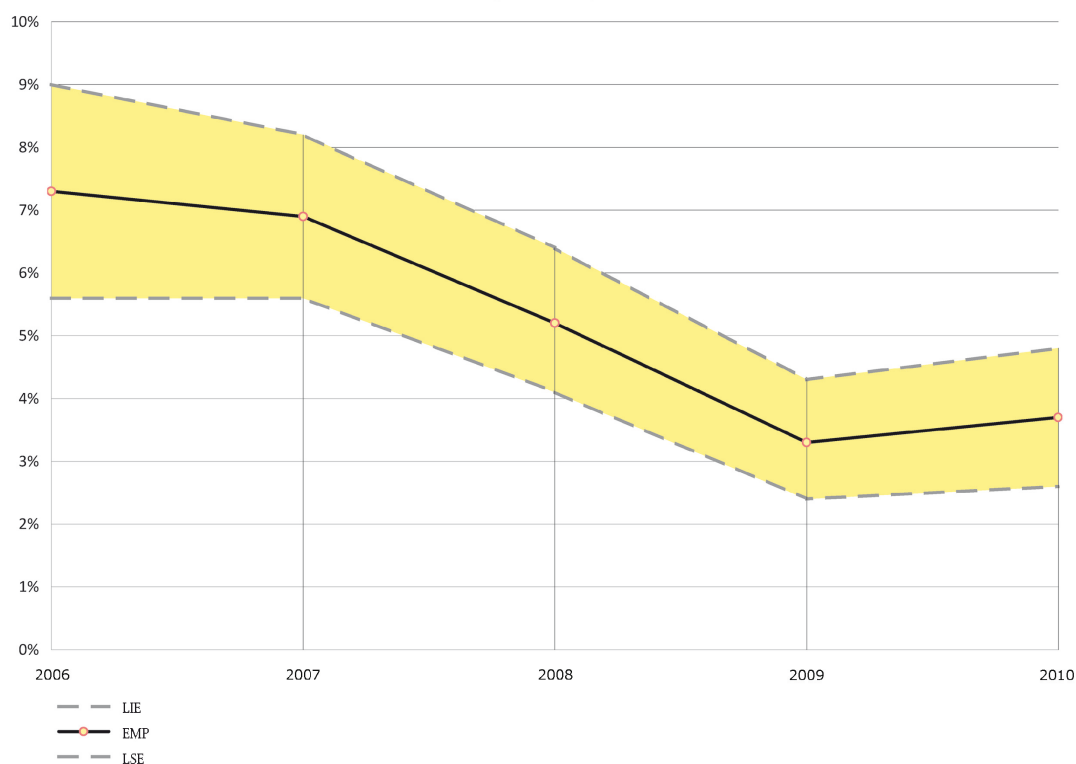
1.15. Los resultados de la auditoría del Tribunal de 2010 reflejan un incremento de su estimación del error más probable con respecto a los pagos del grupo de políticas Cohesión, energía y transporte⁽¹²⁾, en comparación con el grupo de políticas Cohesión de 2009⁽¹³⁾. La estimación del Tribunal del error más probable con respecto a los pagos de otros grupos de políticas se mantiene relativamente estable.

1.16. En conjunto, esto supone un incremento del error más probable estimado por el Tribunal para el conjunto de los pagos, que pasa del 3,3 % en 2009 al 3,7 % en 2010 (véase el **gráfico 1.1**)⁽¹⁴⁾. El Tribunal constató que alrededor de un tercio de las operaciones verificadas estaba afectado por errores (frente a una cuarta parte del total de las operaciones en 2009).

1.15.-1.16. A lo largo de los años, la mayoría de los índices de error han permanecido estables o han disminuido. Sin embargo, en 2010, los progresos en una serie de ámbitos no han compensado un aumento moderado en materia de cohesión, lo que tuvo como consecuencia un pequeño incremento global de todo el presupuesto.

Por lo que se refiere a la cohesión, la Comisión observa que el nivel de error más probable en 2010 sigue estando muy por debajo de lo comunicado por el Tribunal en los ejercicios 2006-2008. El límite de error inferior de 2010, un 4,7 %, admite una comparación favorable con el 11 % de 2008.

Gráfico 1.1 — Evolución de la estimación del Tribunal del porcentaje de error más probable respecto de la población de pagos auditada (2006-2010)



⁽¹²⁾ Véase el **cuadro 1.2** del presente Informe Anual y los anexos x.1 para los distintos grupos de políticas, así como los apartados 4.17 a 4.19 para Cohesión, del Informe Anual relativo al ejercicio 2009.

⁽¹³⁾ En 2010, Energía y transporte constituyen el 7 % del grupo de políticas consolidado (véase también la nota a pie de página nº 9).

⁽¹⁴⁾ Véase asimismo el Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 1.26.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión*Informes anuales de actividad y declaraciones de los directores generales*

1.17. Cada director general informa anualmente del ejercicio de sus funciones en un informe de actividad que va acompañado, entre otra información, de una declaración sobre el grado en que los recursos se han utilizado para su finalidad prevista, y la medida en que los controles garantizan la legalidad y la regularidad de las operaciones.

1.18. Todos los directores generales declararon que los requisitos mencionados en el apartado anterior se habían respetado. Trece direcciones generales o servicios emitieron una o más reservas⁽¹⁵⁾, que en su mayoría se refieren a insuficiencias en la regularidad de las operaciones subyacentes (véanse los anexos x.3 de los capítulos 2 a 7).

1.19. Los directores generales emiten reservas en sus declaraciones de fiabilidad basándose en su evaluación de la importancia relativa de las insuficiencias o de las observaciones sobre los componentes básicos de sus informes anuales de actividad. Un elemento de esta evaluación que ha ganado particular importancia en 2010 es el cálculo del riesgo residual o porcentaje de error residual, que consiste generalmente en una estimación del impacto de los mecanismos de control en el porcentaje de error sobre una base plurianual, que se compara con el umbral de materialidad del 2 % para determinar si procede emitir una reserva.

1.19-1.20. La práctica usual de la Comisión prevé el cálculo de un importe residual de riesgo como porcentaje de la correspondiente actividad de la presupuestación por actividades (PA), lo que se compara con el umbral de materialidad del 2 %, a fin de determinar si es necesaria una reserva. Además, la Comisión subraya que el cálculo de un índice de error residual no es sino uno de los métodos a disposición del ordenador delegado (OD), para estimar el importe del riesgo.

Puesto que los sistemas de control y gestión varían significativamente en función de las políticas, los servicios de la Comisión siguen enfoques diferentes a la hora de estudiar y calcular los índices de error residuales. La Comisión está de acuerdo en que puede que las actuales orientaciones no sean suficientemente detalladas para garantizar que los servicios hagan un uso coherente de la terminología y de los criterios. La Comisión ha puesto en marcha el procedimiento de revisión paritario a fin de garantizar que exista coherencia cuando diferentes direcciones generales ejecutan programas similares.

⁽¹⁵⁾ El número total de reservas se redujo de 20 en 2009 a 17 en 2010. Cabe señalar que en 2010 la Dirección General de Energía y Transporte se dividió en dos direcciones generales (Dirección General de Movilidad y Transporte y Dirección General de Energía), por lo que la reserva de 2009 se prorrogó como dos reservas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Las orientaciones han de permitir al OD un margen de apreciación en cada caso individual.

Aunque la cuantificación de los riesgos en los informes anuales de actividad (IAA) pretende dar una indicación de los importes de riesgo y estimar las posibles correcciones financieras de los pagos de un año de referencia dado, el Director General tiene a su disposición otros medios para proteger los fondos de la UE, como, por ejemplo, la interrupción y suspensión de los pagos y las correcciones financieras. La cuantificación del riesgo en los IAA no tiene la misma función que el índice de error establecido por el Tribunal de Cuentas, por lo que la Comisión considera que no pueden ni deben ser comparados. El Director General puede evaluar si existen «medidas atenuantes» que limiten el riesgo. En materia de cohesión, las disposiciones jurídicas vigentes son efectivamente medidas atenuantes y la evaluación de la exposición al riesgo de 2010 debería tener en cuenta los mecanismos de control complementarios, que pueden ir mucho más allá del año de referencia de las auditorías del Tribunal de Cuentas (fiscalización anual por los servicios nacionales de auditoría, auditorías complementarias efectuadas por las Direcciones Generales de Política Regional (DG REGIO) y de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (EMPL) y auditorías de cierre a finales de los programas).

1.20. Las instrucciones permanentes para la elaboración de los informes anuales de actividad emitidas por la Secretaría General y la Dirección General de Presupuestos no contienen orientaciones para la estimación de este riesgo residual o porcentaje de error residual, lo que da lugar a distintas aplicaciones del concepto por parte de las direcciones generales en cuestión (por ejemplo, estimación de las recuperaciones esperadas sin asociarlas a los importes reales, falta de cuantificación de los riesgos de error de hasta un 5 % en determinados programas, teniendo en cuenta el tipo de retención previsto en el reglamento⁽¹⁶⁾, exclusión de los resultados de auditoría negativos en nuevos programas de auditoría con un alcance limitado).

Opinión del auditor interno de la Comisión

1.21. El auditor interno de la Comisión emitió su primera opinión global⁽¹⁷⁾ sobre el estado del control en la Comisión basándose, en particular, en las garantías ofrecidas en los informes anuales de actividad y en el trabajo realizado por el servicio de auditoría interna de la Comisión (SAI) y las estructuras de auditoría interna de las distintas direcciones generales en el periodo 2008 a 2010.

⁽¹⁶⁾ Véase el **anexo 4.3**.

⁽¹⁷⁾ Véase el apartado 2.3 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas – Síntesis de los resultados de la gestión de la Comisión en 2010, COM(2011) 323 final de 1 de junio de 2011: El auditor interno de la Comisión considera que, en 2010, la Comisión ha aplicado procedimientos de gobernanza, gestión de riesgos y control interno que son adecuados para ofrecer garantías razonables de los resultados de sus objetivos financieros, con excepción de los ámbitos de gestión financiera sobre los cuales los directores generales han expresado reservas en sus declaraciones generales y sin perjuicio de las observaciones sobre la gestión de los riesgos de errores en las operaciones subyacentes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.22. El alcance de la opinión general se limita al propio marco de control interno de la Comisión. No obstante, más del 90 % de los errores se detectan fuera de esta, en el plano de los beneficiarios finales. Su auditor interno considera que este marco es, en su conjunto, adecuado. El Tribunal, no obstante, señala que los sistemas de control y supervisión existentes no evitan o identifican y corrigen errores hasta tal punto que las operaciones subyacentes al presupuesto en su conjunto, sean legales y regulares.

Informe de síntesis de la Comisión

1.23. La introducción al informe de síntesis ⁽¹⁸⁾ señala que, con la aprobación de este, la Comisión asume su responsabilidad política ⁽¹⁹⁾ en la ejecución del presupuesto de la UE por sus máximos responsables. Esta institución indica que los directores generales consiguieron corregir las insuficiencias en el 25 % de las reservas formuladas en 2009. En su opinión, entre las mejoras observadas se cuenta un mayor respeto de las normas de subvencionabilidad en los gastos declarados por los beneficiarios.

1.24. La Comisión reconoce, no obstante, que siguen siendo necesarias mejoras, en particular en ciertos ámbitos de gestión compartida, y propone acciones para resolver estos problemas, como las siguientes:

- revisión del Reglamento financiero y de los reglamentos sectoriales para el período posterior a 2013 a fin de mejorar la concepción de los sistemas de financiación, afrontar el riesgo de error, aliviar la carga administrativa para los beneficiarios y otras partes interesadas y reducir los costes operativos de los controles;
- ejercicio riguroso de la función supervisora de la Comisión y aplicación de interrupciones sistemáticas y oportunas de los pagos, de los procedimientos de suspensión y de las correcciones financieras cuando quiera que se identifiquen graves deficiencias de control;
- intensificación de los esfuerzos en el ámbito de cohesión para corregir el importante aumento, en comparación con 2009, del porcentaje de error y del volumen de pagos erróneos debidos al mayor número de operaciones y al incremento de los importes de gastos declarados;

1.22. El alcance del dictamen del auditor interno incluye los sistemas de control establecidos por la Comisión con el fin de abordar la cuestión del índice de error a nivel de los beneficiarios.

Al examinar los sistemas de control de la Comisión, el auditor interno de la Comisión pretende obtener garantías de que cada servicio ha establecido una estrategia de control cuyos costes sean proporcionados a los riesgos de error de las operaciones subyacentes, y que sea eficaz en la eliminación de los errores de las declaraciones de gastos presentadas por los beneficiarios y en la recuperación de las sumas indebidamente pagadas cuando se producen errores.

1.24.

— Véase la respuesta al apartado 1.37.

— Efectivamente, la Comisión y sus servicios ejercieron sus funciones de supervisión interrumpiendo 63 plazos de pago (49 del FEDER y 14 del FSE) y adoptando una decisión de suspensión de un programa operativo del período 2007-2013 y 5 decisiones de suspensión (FSE) de programas operativos 2000-2006, al haberse detectado graves deficiencias o irregularidades, hasta que los Estados miembros pusieron en marcha las medidas correctoras necesarias. La Comisión prosigue esta política estricta en 2011, habiendo decidido 52 interrupciones de los plazos de pago (40 del FEDER y 12 del FSE) en el primer semestre del año.

⁽¹⁸⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas – Síntesis de los resultados de la gestión de la Comisión en 2010, COM(2011) 323 final de 1 de junio de 2011.

⁽¹⁹⁾ En virtud del artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- modernización de las normas de la UE sobre contratación pública, que constituyen una importante fuente de error, en particular en el ámbito de la cohesión ⁽²⁰⁾;
- refuerzo de la legibilidad y la comparabilidad de los informes anuales de actividad.

1.25. En su informe de síntesis la Comisión tomaba nota de los informes de la dirección que, en su opinión, ofrecen garantías al Colegio por lo que respecta al funcionamiento de la gobernanza y del control interno de sus servicios, así como a su capacidad de lograr sus objetivos ⁽²¹⁾. El Tribunal, no obstante, insiste en que previamente había detectado problemas ⁽²²⁾ que quedan sin resolver:

- en varios ámbitos el alcance o la escala de las reservas debería ser mayor (véanse los apartados 1.20; 3.52 a 3.54; 4.45 y 4.46; 5.31 a 5.34; 6.46 y 6.47 y los anexos x.3 de los capítulos 2 a 7);
- aún están incompletos los datos de los Estados miembros sobre recuperaciones o retiradas o todavía no han sido auditados o validados por la Comisión (véase el **anexo 1.2**, apartado 3);
- las diferencias entre los mecanismos de corrección financiera y las recuperaciones (las correcciones financieras son consecuencia de insuficiencias identificadas en los sistemas de control y supervisión, mientras que las recuperaciones corresponden a pagos irregulares) y su impacto (las correcciones financieras son sufragadas por los contribuyentes mientras que las recuperaciones son abonadas por los distintos beneficiarios) continúa sin tenerse adecuadamente en cuenta (véase el **anexo 1.2**, apartado 3).

1.25.

- La Comisión considera que el alcance o la magnitud de las reservas son adecuados (véanse las respuestas a los apartados 1.19-1.20, 3.52 a 3.54, 4.46 y 5.33 a 5.34).
- La información relacionada con las recuperaciones se incluye en la nota 6 de las cuentas.

En materia de cohesión, y en relación con el período de programación 2000-2006, la Comisión comprueba que la información presentada para el cierre de los programas es completa y fiable. En relación con el período de programación 2007-2013, la Comisión está llevando a cabo una auditoría específica sobre los sistemas de recaudación de los Estados miembros, a fin de obtener garantías sobre la calidad de los datos presentados en las declaraciones anuales de recuperaciones y retiradas. Se espera que los primeros resultados de esta auditoría se tengan en cuenta en los informes de actividad anuales de 2011.

- La Comisión presenta sus cuentas a nivel del presupuesto de la UE y considera que las recuperaciones son esenciales para proteger el presupuesto de la UE. La Comisión entiende que el Tribunal se refiere a las recuperaciones a nivel de los beneficiarios de los Estados miembros y exige que la información proporcionada haga referencia a estas recuperaciones. Sin embargo, en los ámbitos de la gestión compartida, esta responsabilidad recae en los Estados miembros, tal como se explica en las respuestas de la Comisión al apartado 1.39 del informe anual del Tribunal correspondiente a 2009. En cuanto un Estado miembro ha devuelto los fondos pagados indebidamente (mediante la recuperación efectiva de los fondos o mediante compensación), la Comisión considera que el presupuesto de la UE está protegido. Sin embargo, los Estados miembros están obligados a recuperar los importes abonados indebidamente, siempre que sea posible y oportuno.

⁽²⁰⁾ Véase el Libro Verde sobre la modernización de las directivas de contratación pública de la UE (directivas 2004/18/CE y 2004/17/CE).

⁽²¹⁾ Véase el apartado 2.3 del COM(2011) 323 final de 1 de junio de 2011.

⁽²²⁾ Véase el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2009, apartado 1.31.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**IMPLICACIONES DEL MAYOR
RECURSO A LA PREFINANCIACIÓN**

1.26. Una parte significativa de los pagos efectuados por la Comisión facilita financiación anticipada de costes en los que incurrirán organismos externos en una fecha posterior. Cuando dichos pagos se identifican correctamente como prefinanciación no se tratan en las cuentas de la Unión como gastos definitivos en el momento en que se efectúan, sino que se registran en el activo del balance hasta que se presente la justificación de los gastos efectuados (o, con menor frecuencia, hasta la finalización de la actividad requerida). Sobre esta base, la Comisión contabiliza el gasto correspondiente en la cuenta de resultado económico y procede a la liquidación del importe registrado en el balance.

1.27. Si los anticipos se registran en las cuentas como gastos definitivos no existe un registro contable de la obligación de presentar pruebas de la utilización final de los fondos, lo que aumenta el riesgo de que dicha utilización no se justifique y de que no se detecten irregularidades, o se detecten con un retraso considerable, dificultando aún más la recuperación de los importes indebidamente pagados.

Incremento sustancial de la prefinanciación entre 2005 y 2010

1.28. El valor bruto contabilizado de la prefinanciación acumulada se ha incrementado en más del doble en los últimos seis años (de 39 000 millones de euros a 84 000 millones de euros, véase la primera línea del **cuadro 1.3**). La Comisión también estima, durante el procedimiento de separación de ejercicios ⁽²³⁾, los gastos incurridos por los beneficiarios al final del ejercicio con respecto a los cuales todavía no se han recibido solicitudes de pago. Los gastos devengados (véase la segunda línea del **cuadro 1.3**) se deducen de los correspondientes importes brutos de prefinanciación pendientes. El importe neto de prefinanciación resultante en el balance (véase la tercera línea del **cuadro 1.3**) también ha aumentado de manera significativa, pero a menor ritmo (de 29 000 millones a 49 000 millones de euros).

1.27. Los servicios contables de la Comisión prosiguen su trabajo para aclarar las cuestiones vinculadas al reconocimiento y la liquidación de las prefinanciaciones (véase también la respuesta al apartado 1.37).

Sin perjuicio de la validez del principio enunciado en la segunda parte de las observaciones del Tribunal, conviene señalar que, por ejemplo, en el caso de los instrumentos de ingeniería financiera, la base jurídica prevé solo un único control de la subvencionabilidad de los gastos contraídos, al cierre del programa o al final del período de programación (de estos dos hechos, el primero que ocurra). Por tanto, sea cual sea el tratamiento contable que se aplique a los pagos efectivos por la Comisión en favor de los Estados miembros, las posibles irregularidades solo serán detectadas en ese momento.

1.28. La Comisión está siguiendo la situación en lo relativo al aumento de los importes de prefinanciación. Gran parte de este aumento se justifica por el paso a un nuevo período de programación (2007-2013) y la prefinanciación pagada con arreglo a las normas de la gestión compartida. No obstante, los servicios contables de la Comisión continúan colaborando con las direcciones generales operativas para intentar mantener los importes de prefinanciación en curso lo más bajos posible, aunque esta tarea puede entrar en conflicto a menudo con la legislación subyacente.

⁽²³⁾ Con el procedimiento de separación de ejercicios se pretende garantizar que los ingresos y los gastos se registran en su integridad y con exactitud en el período contable correcto.

Cuadro 1.3 — Evolución de la prefinanciación ⁽¹⁾ y los correspondientes gastos devengados entre 2005 y 2010 (millones de euros)

	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	Diferencia de 2005 a 2010	
							Importe	%
Importe total bruto de prefinanciación (antes de la separación de ejercicios)	38 854	43 129	55 099	73 754	84 761	84 387	45 533	117 %
Gastos devengados	9 489	12 649	20 501	34 469	35 934	34 966	25 477	268 %
Importe total neto de prefinanciación (después de la separación de ejercicios)	29 365	30 480	34 598	39 285	48 827	49 421	20 056	68 %

⁽¹⁾ No se incluyen gastos prepagados para instrumentos de ingeniería financiera por un importe de 4 775 millones de euros en 2010 y 2 153 millones de euros en 2009 (véanse los apartados 1.31 a 1.33).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Datos inexactos o incompletos relativos a la prefinanciación*Falta de liquidación de las prefinanciaciones*

1.29. Aunque siempre puede resultar necesario algún elemento de estimación para liquidar la prefinanciación, varias direcciones generales de políticas internas y acciones exteriores continúan registrando estimaciones en las cuentas incluso cuando han aceptado declaraciones de gastos como base para continuar efectuando pagos al beneficiario ⁽²⁴⁾. El recurso a las estimaciones para los gastos devengados se ha incrementado considerablemente con el tiempo, pasando de menos de una cuarta parte del importe anticipado en 2005 a casi la mitad en 2010 (véase la segunda línea del **cuadro 1.3**). El Tribunal ha expresado su inquietud por la intensificación de esta práctica ⁽²⁵⁾.

1.29. La Comisión es consciente de la preocupación del Tribunal en este ámbito y ha realizado esfuerzos para abordar esta cuestión. En el contexto de la actual revisión del Reglamento financiero, la Comisión ha propuesto que la liquidación periódica de las prefinanciaciones sea obligatoria.

Debido al riesgo de error en las declaraciones de gastos sin certificar o sin auditar, algunos ordenadores delegados son reacios a realizar pagos sobre la base de estas declaraciones. En ese caso, consideran las declaraciones de gastos sin certificar o sin auditar indicativas de los avances de la acción subvencionada y abonan prefinanciación adicional, con el fin de asegurar un continuo flujo de pagos de los proyectos subvencionados. En consecuencia, la liquidación se aplaza a continuación hasta la finalización del proyecto.

Cabe mencionar que tanto la Comisión, como los beneficiarios/contratistas (en particular, en el ámbito de las políticas internas y la ayuda exterior) tendrán que enfrentarse al reto de la carga administrativa, cuando las liquidaciones periódicas de las prefinanciaciones sean más eficaces.

⁽²⁴⁾ Véase el Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2006, apartado 1.28, primer guion; el Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartados 1.23, segundo guion, 1.24, segundo guion, y 1.26; el Informe Anual relativo al ejercicio 2008, apartado 1.14 y el Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 1.12.

⁽²⁵⁾ En su Dictamen n° 6/2010 relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de la Unión Europea, el Tribunal expresaba su preocupación por el drástico incremento de pagos de prefinanciación no liquidados y subrayaba la necesidad de emprender acciones.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Registro incompleto de la prefinanciación

1.30. Desde 2009 se ha observado un incremento significativo en los pagos, principalmente en los instrumentos de ingeniería financiera cuyas justificaciones de costes o de actividad no se esperan hasta una fecha posterior. La fiscalización ha puesto de manifiesto un número significativo de casos en que en un principio la Comisión no registró los pagos correctamente como origen de activos. Por lo tanto, contrariamente al principio de preeminencia de la sustancia sobre la forma ⁽²⁶⁾, las cuentas daban la impresión de que los beneficiarios habían justificado plenamente la utilización de los fondos cuando en la práctica este no era el caso.

Instrumentos de ingeniería financiera

1.31. Las contribuciones a los instrumentos de ingeniería financiera constituyen el principal elemento de este problema. La reglamentación aplicable de los ámbitos de cohesión y desarrollo rural ⁽²⁷⁾ prevén la inclusión en sus declaraciones de gastos de pagos efectuados en virtud de programas operativos para constituir fondos destinados a la creación de instrumentos de ingeniería financiera o contribuir a dichos fondos. La Comisión ha adoptado la práctica de contabilizar como gastos la totalidad de los importes declarados por los Estados miembros en la cuenta de resultado económico, como si se tratara de la liquidación definitiva de una declaración.

1.30. Esta cuestión salió a la luz por primera vez a principios de 2011. El marco jurídico para la gestión compartida no exige que los importes abonados como anticipos se soliciten a la Comisión en un estado de gastos separado, ni tampoco requiere un informe periódico específico sobre su utilización por el beneficiario final. Véanse también las respuestas a los apartados 1.31 y 1.32.

1.31. En ausencia de información sobre los pagos realizados para los instrumentos de ingeniería financiera, que no se exige a los Estados miembros en la base jurídica aplicable, la Comisión inicialmente no tuvo ninguna otra opción sino considerar estos pagos como gastos.

Sobre la base de la información que solicitó y obtuvo de los Estados miembros en junio de 2011, la Comisión ha tratado los pagos a los instrumentos de ingeniería financiera como activos en las cuentas de 2010, incluidas las cifras comparativas para 2009. Véanse las notas 2.5, 2.9, 2.10 y 3.4 a las cuentas consolidadas para los detalles de este tema. Véase también la respuesta al apartado 1.32.

⁽²⁶⁾ La Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) n° 1 define este principio de la manera siguiente: si la información debe representar fielmente las operaciones y otros hechos que pretende presentar, es necesario que estos estén contabilizados y presentados de acuerdo con su sustancia y realidad económica y no solamente con su forma jurídica. La sustancia de las operaciones o de otros hechos no siempre coincide con su forma jurídica (Apéndice A, p. 70 del *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements 2011* (Manual de normas contables internacionales del sector público) Volumen 1). Véase asimismo el artículo 124 del Reglamento financiero.

⁽²⁷⁾ Véase la sección 4, artículo 44, del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2010, p. 25) y la sección 8, artículos 43 a 46 del Reglamento (CE) n° 1828/2006 de la Comisión, para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión (DO L 371 de 27.12.2006, p. 1); y el artículo 71, apartado 5, del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1) y el Reglamento (CE) n° 1974/2006 de la Comisión, artículos 50 a 52 (DO L 368 de 23.12.2006, p. 15) para el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.32. Sin embargo, con arreglo a los reglamentos sectoriales, las autoridades de los Estados miembros solo deben presentar una declaración final de su utilización en forma de préstamos, garantías o inversiones en capital facilitados a los receptores finales en una fecha posterior (normalmente al final del periodo de programación), lo que significa que en 2010 la Comisión no disponía de información global sobre los importes efectivamente utilizados por los instrumentos de ingeniería financiera, y hasta que este problema no salió a la luz a comienzos de 2011, no fue posible recabar toda la información necesaria de los Estados miembros. Por consiguiente, alrededor de 4 800 millones de euros no se registraron como prefinanciación en el balance de las cuentas provisionales de 2010 ⁽²⁸⁾.

Otros regímenes de ayuda

1.33. Por otra parte, una serie de otros regímenes de ayuda permiten el pago de anticipos de tesorería a los beneficiarios, antes de la presentación de las declaraciones de gastos definitivas que, en la práctica, también se tratan como si fueran pagos definitivos. Por lo tanto, ni se contabilizan ni se presentan en el balance y es difícil para la Comisión cuantificar el importe en cuestión.

Acciones emprendidas por la Comisión

1.34. La Comisión ha tratado de obtener información suficiente para las cuentas definitivas. Según la información recibida de los Estados miembros al final de junio de 2011, la contribución de la UE a los instrumentos de ingeniería financiera asciende a 6 400 millones de euros. Sobre la base de la estimación de los importes no utilizados por los instrumentos de ingeniería financiera al 31 de diciembre de 2010, los ajustes más significativos por efectuar eran una reclasificación de gastos a activos en las cuentas de 2009 y 2010 (véanse las notas 2.5, 2.9, 2.10 y 3.4 a las cuentas consolidadas de 2010 en las que explican los ajustes efectuados).

Conclusiones y recomendaciones

1.35. La Comisión corrigió problemas significativos en relación con la exhaustividad de las prefinanciaciones a través de operaciones de contabilización en ejercicios separados y de ajustes (véase el apartado 1.34). No obstante, la falta de datos actualizados sobre los fondos de la UE efectivamente utilizados por los Estados miembros reduce significativamente la utilidad de la información contable a efectos de gestión, en particular para la Comisión en el ejercicio de sus funciones de ejecución del presupuesto.

1.32. Debe señalarse que la información solicitada y obtenida de los Estados miembros no se refiere a las cantidades realmente gastadas por los instrumentos de ingeniería financiera, sino a los importes de las contribuciones a favor de estos instrumentos. Teniendo en cuenta el criterio de la relación coste-beneficio, la Comisión hizo una estimación lineal de los importes sin utilizar y los reclasificó como activos.

Los activos, por un importe total de 4,8 millones de euros serán amortizados totalmente a finales de 2015, en virtud de la aplicación de la actual base jurídica.

Véase también la respuesta al apartado 4.32.

1.33. Como en el caso de los instrumentos de ingeniería financiera antes citados, la base jurídica no prevé, para los regímenes de ayuda, ninguna información específica sobre los importes abonados y su uso. Hasta ahora, la Comisión tiene indicios de que, al amparo de los regímenes de ayuda, los anticipos se abonan durante un período más corto que en el caso de los instrumentos de ingeniería financiera. Los movimientos inherentes a la actividad normal y el retraso en la declaración de los gastos realmente contraídos hacen difícil cuantificar el impacto financiero de tales anticipos.

Véase también la respuesta al apartado 1.36.

1.35. La Comisión desea subrayar la cantidad y la importancia de la información recogida sobre las contribuciones abonadas a los instrumentos de ingeniería financiera, lo que supone un importante avance hacia una información contable más exacta.

⁽²⁸⁾ Este importe consiste en prefinanciación a largo plazo (3 820 millones de euros) y a corto plazo (955 millones de euros).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.36. La Comisión necesita adoptar medidas adicionales para garantizar la disponibilidad de la información necesaria, el tratamiento coherente de las operaciones en las cuentas y el mantenimiento, por todas las direcciones generales, de una contabilidad completa, exacta y actualizada.

1.37. El mayor recurso a la prefinanciación en el presupuesto de la UE y los nuevos tipos de instrumentos financieros apremian a la Comisión a revisar la norma contable pertinente a fin de ofrecer orientaciones adecuadas sobre la constatación y la liquidación de los importes de prefinanciación, y a acompañar esta medida de una supervisión reforzada ⁽²⁹⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.36. El tratamiento contable aplicado fue coherente en las cuatro DG que ejercían la gestión compartida y conforme con lo dispuesto en la base jurídica. Además, en esta fase no sería viable modificar el tratamiento que se da a las declaraciones de gastos presentadas por los Estados miembros. Por ello, la Comisión seguirá calculando una estimación de los importes no utilizados al final del ejercicio y efectuará los ajustes contables necesarios.

Hay que considerar la eficiencia de los gastos, ya que la Comisión debe evitar que los informes de los anticipos exigidos a los beneficiarios sean sumamente complejos y onerosos para todas las partes afectadas.

La Comisión ya ha propuesto una modificación adecuada de la actual base jurídica sectorial en el Reglamento de los Fondos Estructurales. También introducirá las disposiciones oportunas en las propuestas de futuras bases jurídicas.

1.37. La Comisión destaca que hay que distinguir entre las prefinanciaciones concedidas en el marco de la ayuda exterior y de las políticas internas y los pagos anticipados efectuados en el marco de la gestión compartida, en particular en lo que respecta a los instrumentos de ingeniería financiera.

La Comisión también subraya que abordar la liquidación de la prefinanciación antes de los pagos finales no es meramente una cuestión de orientación contable. En la práctica, ello quiere decir que hay que reembolsar declaraciones de gastos intermedios cuyo grado de cumplimiento de las complicadas normas de subvencionabilidad debe verificarse en primer lugar. Esto no puede obtenerse sin un aumento sustancial de la carga de trabajo administrativa, tanto de los beneficiarios, como de los servicios de la Comisión.

Además, habría que modificar el Reglamento financiero y la legislación sectorial, que, actualmente, autorizan sucesivas prefinanciaciones en función de los avances de las acciones subvencionadas. La Comisión ya ha propuesto, en la revisión del artículo correspondiente del Reglamento financiero, que se convierta en obligatoria la liquidación regular de las prefinanciaciones.

Por último, la Comisión desea señalar que sus servicios contables han proporcionado orientación y formación y han organizado talleres en materia de prefinanciación en 2010 y 2011, y que se proseguirá en esta vía.

⁽²⁹⁾ Véase asimismo el Informe Anual relativo al ejercicio 2008, apartado 1.43.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

GESTIÓN PRESUPUESTARIA

1.38. La presente sección resume la ejecución del presupuesto general de la UE en el ejercicio 2010.

Créditos presupuestarios para compromisos y pagos

1.39. Teniendo en cuenta los créditos prorrogados ⁽³⁰⁾, los ingresos afectados ⁽³¹⁾ y los presupuestos rectificativos ⁽³²⁾, el total de créditos disponibles en 2010 ascendía a 147 300 millones de euros de compromisos y a 130 500 millones de euros de pagos, lo que supone un incremento del 0,9 % y el 4,8 % respectivamente, en comparación con el total de créditos disponibles en 2009 (véanse los **gráficos III y IV** del **anexo** al presente Informe Anual).

1.40. Los créditos de compromiso presupuestarios del ejercicio excedieron en 600 millones de euros el límite del marco financiero debido a la utilización de fondos para los que está autorizado tal exceso ⁽³³⁾. El total de créditos de pago se mantuvo por debajo del límite en 11 400 millones de euros.

Porcentajes de ejecución presupuestaria

1.41. La Comisión elabora una serie de documentos que contienen, entre otros datos, la siguiente información sobre la ejecución del presupuesto de la Unión Europea ⁽³⁴⁾:

- el excedente presupuestario al final de 2010 ascendía a 4 500 millones de euros (frente a 2 300 millones de euros en 2009);
- los porcentajes de utilización de los compromisos y pagos en 2010 fueron del 99 % y 97 % respectivamente;

1.41.

⁽³⁰⁾ Los créditos prorrogados de 2009 ascendieron a 300 millones de euros en el caso de los compromisos y a 1 800 millones de euros en el de los pagos.

⁽³¹⁾ Los ingresos afectados en 2010 (véase asimismo la nota a pie de página nº 35) ascendieron a 5 400 millones de euros de compromisos y a 5 800 millones de euros de pagos.

⁽³²⁾ Los ocho presupuestos rectificativos aprobados durante 2010 dieron lugar a un incremento global de 99 millones de euros en los créditos para compromisos y de 19 millones de euros en los créditos para pagos.

⁽³³⁾ Conforme al Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14.6.2006, p. 1), determinados créditos de compromiso incluidos en el presupuesto como la Reserva de Ayuda de Emergencia, el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización pueden superar este límite.

⁽³⁴⁾ Puede obtenerse información detallada sobre la ejecución presupuestaria de 2010 en la Parte II de las cuentas anuales de la Unión Europea, Ejercicio 2010, los documentos de la Comisión (Dirección General de Presupuestos) *Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts – Financial year 2010* (Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera que acompaña a las cuentas comunitarias – Ejercicio 2010) y el Informe *Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2010* (Análisis de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y de Cohesión en 2010).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- en 2010 se liberaron 3 300 millones de euros de compromisos pendientes acumulados (frente a 1 900 millones de euros en 2009). El incremento en las liberaciones de compromisos procede principalmente del título 04 Empleo y asuntos sociales (1 400 millones de euros);
- 1 500 millones de euros de créditos de pago no utilizados [excluidos los ingresos afectados ⁽³⁵⁾] se prorrogaron de 2010 a 2011;
- en los ámbitos políticos de Agricultura y desarrollo rural (título 05), Cohesión (títulos 04 y 13) y Pesca y asuntos marítimos (título 11), el porcentaje global de utilización de créditos de pago fue del 98 %;
- en el ámbito político de Política regional, el importe de los créditos de pago fue superior a lo previsto (el 106 % del presupuesto inicial), lo que se financió mediante transferencias de créditos por un importe de 1 800 millones de euros procedentes principalmente de los títulos 04 (Empleo y asuntos sociales) y 05 (Agricultura y desarrollo rural), que registraron un volumen de pagos inferior a las previsiones debido a la interrupción y suspensión de los pagos para el Fondo Social Europeo (índice de ejecución del 88 %), a declaraciones de gastos por importes menos elevados en el ámbito de Desarrollo rural (porcentaje de ejecución del 94 %) o a la lentitud en la tramitación del cierre de los programas ⁽³⁶⁾;

1.42. Durante el ejercicio 2010 se modificaron los reglamentos pertinentes ⁽³⁷⁾ a fin de prever el pago de prefinanciaciones adicionales para las acciones estructurales del periodo 2007-2013. Sobre la base de estos reglamentos adaptados se pagaron a los Estados miembros particularmente afectados por la crisis económica anticipos adicionales al Fondo Social Europeo por un importe de 371 millones de euros, al Fondo de Cohesión por 404 millones de euros y al Fondo Europeo de Pesca por 0,8 millones de euros. En el caso de Agricultura y desarrollo rural, se abonó a los Estados miembros una prefinanciación adicional de 401 millones de euros durante el ejercicio 2010 sin una base jurídica adecuada. En el capítulo 3 el importe en cuestión se considera un error de legalidad y regularidad ⁽³⁸⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- En 2010, la DG EMPL recibió las solicitudes finales concernientes al período de programación 2000-2006 del FSE. La DG EMPL liberó el exceso de compromisos pendientes de liquidación (RAL) de aquellos programas cuyo importe total declarado era inferior al de la programación financiera).
- La ejecución del FSE en 2010 fue solo del 88 %, debido al bloqueo de ciertos pagos tras la detección de graves deficiencias o irregularidades del sistema a raíz de la actividad auditora de determinados programas de 2000-2006 (suspensión de los pagos) y de 2007-2013 (interrupción de pago). En el caso de ciertos programas 2000-2006 españoles, franceses e italianos, cuyos créditos de pago fueron prorrogados de 2009 a 2010 y permanecen bloqueados en esta fase, los procedimientos de suspensión y corrección financiera se combinarán con los pagos finales que se tramiten en el contexto de las declaraciones de liquidación 2000-2006 (todos los expedientes, salvo uno). De conformidad con el Reglamento financiero, la prórroga de créditos no puede trasladarse a otra línea presupuestaria, por lo que no se utilizaron en 2010.

1.42. Los anticipos de 401 millones de euros para el desarrollo rural no representan pagos irregulares a los beneficiarios finales. Por otra parte, está procediéndose a la recuperación de los importes en cuestión, la cual habrá concluido para finales de 2011.

⁽³⁵⁾ Los ingresos afectados abarcan, entre otros, las restituciones derivadas de la recaudación de importes pagados por error, que se reasignan a su línea presupuestaria de origen, contribuciones de Estados de la AELC que aumentan las líneas presupuestarias, o ingresos procedentes de terceros con los que se han celebrado acuerdos que implican una contribución financiera a las actividades de la UE.

⁽³⁶⁾ Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera que acompaña a las cuentas comunitarias – Ejercicio 2010 «Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts — Financial year 2010».

⁽³⁷⁾ Reglamento (CE) n° 1198/2006 del Consejo (DO L 223 de 15.8.2006, p. 1) y Reglamento (CE) n° 1083/2006.

⁽³⁸⁾ Véanse los apartados 3.13, 3.15 y 3.22.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

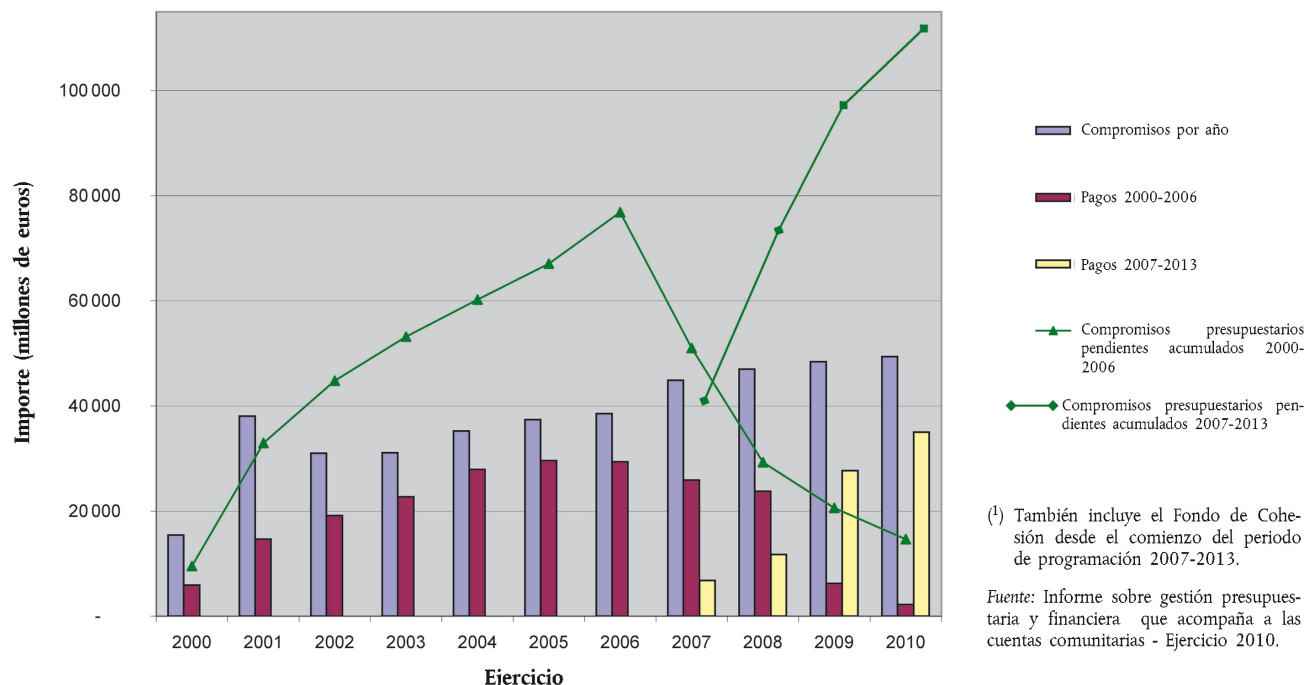
RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Compromisos presupuestarios pendientes

1.43. Los compromisos presupuestarios pendientes, que constituyen compromisos abiertos por los cuales todavía no se han efectuado pagos o liberaciones ⁽³⁹⁾, aumentaron en 17 000 millones de euros (9,7 %) hasta alcanzar 194 000 millones de euros, en su mayor parte en los ámbitos políticos financiados con créditos disociados ⁽⁴⁰⁾, y representan un equivalente al valor de 2,2 años de compromisos disociados o 2,8 años de pagos disociados al ritmo de ejecución de 2010 en los ámbitos políticos respectivos.

1.43-1.44. Los compromisos pendientes resultan de la gestión corriente de los programas plurianuales y del crecimiento en el volumen total de nuevos compromisos. Por lo que se refiere a los Fondos Estructurales, el control del volumen de los RAL se efectúa mediante la regla $N+2/N+3$, definida en la reglamentación correspondiente. Según esta regla, el volumen previsto de los RAL debe ser equivalente a 2 o 3 años de compromisos. Por consiguiente, la mayoría de los actuales compromisos pendientes son «normales» a la vista de las normas subyacentes. Además, la Autoridad Presupuestaria es informada anualmente de los compromisos pendientes que son potencialmente anormales. La Comisión supervisa estos compromisos, los cuales deberán liberarse.

Gráfico 1.2 — Evolución de los compromisos pendientes acumulados de los Fondos Estructurales 2000-2006 y del ámbito de cohesión 2007-2010 ⁽¹⁾



⁽³⁹⁾ Los compromisos presupuestarios pendientes surgen como consecuencia directa de los gastos disociados, en los que los programas de gastos necesitan una serie de años para completarse y los compromisos se contraen en ejercicios anteriores antes de que se efectúen los pagos correspondientes. Puesto que los compromisos se liquidan cuando se efectúan los pagos, los compromisos que superan a los pagos de manera significativa dan lugar a largo plazo a una acumulación inevitable de compromisos pendientes, y a la repetición de esta situación de un ejercicio para otro.

⁽⁴⁰⁾ El presupuesto distingue entre dos tipos de créditos: los créditos no disociados y los créditos disociados. Los primeros se utilizan para financiar operaciones de naturaleza anual, como los gastos administrativos. Los créditos disociados se introdujeron para gestionar operaciones plurianuales, cuyos pagos correspondientes pueden efectuarse durante el ejercicio del compromiso y los ejercicios siguientes. Se utilizan principalmente para los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.44. La mayor parte de los compromisos pendientes se encuentran en el grupo de políticas de Cohesión (véase el **gráfico 1.2**), ámbito en el que ascendieron a 128 000 millones de euros ⁽⁴¹⁾ (alrededor del 66 % del total), lo que equivale a 2,6 años de compromisos o a 3,4 años de pagos en dicho ámbito al ritmo de ejecución de 2010. La gran mayoría de estos compromisos pendientes (113 200 millones de euros o el 88 % del total) corresponde al actual periodo 2007-2013, lo que refleja el impacto de los esfuerzos realizados para liquidar los compromisos pendientes con pagos antes de la aplicación de la norma de liberación automática de compromisos [norma $n+2$ / norma $n+3$ ⁽⁴²⁾].

⁽⁴¹⁾ Para el ámbito de Cohesión, véase el Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera que acompaña a las cuentas comunitarias – Ejercicio 2010, pp. 23 y 36 a 41.

⁽⁴²⁾ El plazo $n+2/n+3$ exige la liberación automática de todos los fondos no utilizados o no cubiertos por una solicitud de pago al final del segundo/tercer año siguiente al de su asignación. En el marco de la tercera serie de medidas de simplificación, se modificó por última vez la norma $n+2/n+3$ para los compromisos de 2007 en Cohesión (véase el Reglamento (CE) n° 1083/2006, modificado por el Reglamento (UE) n° 539/2010 del Parlamento Europeo y el Consejo [DO L 158 de 24.6.2010, p. 1]). No obstante, esta medida no ha tenido una incidencia significativa en el porcentaje de utilización de los créditos de pago.

ANEXO 1.1

ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE AUDITORÍA

PARTE 1 – Enfoque y metodología de auditoría aplicables a la fiabilidad de las cuentas

1. A continuación se exponen los principales criterios de evaluación utilizados para determinar si las cuentas consolidadas, compuestas por los estados financieros consolidados y los informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria ⁽¹⁾, presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión Europea y los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería al término del ejercicio:

- a) *legalidad y regularidad*: las cuentas se han elaborado de conformidad con la normativa y los créditos presupuestarios disponibles;
- b) *integridad*: todas las operaciones de ingresos y gastos y todo el activo y el pasivo (incluidos los asientos fuera de balance) correspondientes al periodo considerado se han inscrito en los registros contables;
- c) *realidad de las operaciones y existencia del activo y del pasivo*: todas las operaciones de ingresos y gastos están justificadas por un acontecimiento que corresponde a la entidad y que es propio al periodo de que se trate; el activo y el pasivo existe en la fecha del balance y corresponde a la entidad que presenta los estados financieros;
- d) *medición y valoración*: el importe con el cual se ha registrado la operación de ingresos o gastos, o el activo o el pasivo, ha sido correctamente inscrito en los registros contables de acuerdo con el principio de prudencia;
- e) *presentación de la información*: la operación de ingresos o gastos y el activo o el pasivo están presentados y descritos de conformidad con las normas y convenciones contables aplicables y el principio de transparencia.

2. La auditoría ha constado de los siguientes elementos fundamentales:

- a) evaluación actualizada del entorno de control contable;
- b) control del funcionamiento de los principales procedimientos contables y del proceso de cierre del ejercicio;
- c) controles analíticos (coherencia y carácter razonable) de los principales datos contables;
- d) análisis y conciliación de cuentas o saldos;
- e) pruebas de confirmación de compromisos, pagos y partidas concretas del balance realizadas a partir de muestras representativas.

PARTE 2 – Enfoque y metodología de auditoría aplicables a la regularidad de las operaciones

3. El enfoque adoptado por el Tribunal para fiscalizar la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas comprende:

- verificación directa de operaciones de cada ámbito de ingresos o gastos (véase el **cuadro 1.1**) para determinar su grado de regularidad;
- evaluación de la eficacia de los sistemas de control y supervisión aplicados para garantizar la regularidad de las operaciones.

4. Ello se completa con las pruebas obtenidas de los trabajos realizados por otros auditores (cuando proceda) y con el análisis de las tomas de posición de la Comisión.

Método empleado por el Tribunal para verificar las operaciones

5. Las pruebas directas aplicadas a las operaciones en cada evaluación específica (capítulos 2 a 7) se basan en una **muestra representativa** de los ingresos y pagos incluidos en el grupo de políticas de que se trate ⁽²⁾. Dichas pruebas proporcionan una estimación estadística del grado de regularidad de las operaciones en la población examinada.

⁽¹⁾ Incluidas las notas explicativas.

⁽²⁾ Además, se extrae una muestra representativa transversal de compromisos para verificar su conformidad con las normas y reglamentos aplicables.

6. Para determinar los tamaños de las muestras necesarios para obtener un resultado fiable, el Tribunal se sirve de un **modelo de garantía de auditoría**. Este consiste en una evaluación del riesgo de que se produzcan errores en las operaciones (riesgo inherente) y del riesgo de que los sistemas no permitan prevenir o detectar y corregir estos errores (riesgo de control).

7. Las pruebas consisten en el **examen pormenorizado** de las operaciones seleccionadas con objeto de comprobar si las declaraciones de gastos o los pagos se calcularon correctamente con arreglo a las normas y reglamentos pertinentes. Mediante su muestra de operaciones consignadas en las cuentas presupuestarias, el Tribunal hace un seguimiento de todos los datos de la operación de pago hasta llegar al beneficiario final (por ejemplo, un agricultor, el organizador de un curso de formación o el promotor de un proyecto de ayuda al desarrollo) y examina el cumplimiento de las condiciones establecidas en cada una de sus fases. Se considera que una operación (a cualquier nivel) contiene un **error** cuando no se ha calculado correctamente o no cumple la normativa o las disposiciones contractuales.

Método empleado por el Tribunal para evaluar y presentar los resultados del examen de las operaciones

8. Los **errores** de las operaciones se producen por muy diversas razones y adoptan distintas formas dependiendo de la naturaleza del incumplimiento y de la norma o estipulación contractual que se haya contravenido. Los errores de las distintas operaciones no siempre afectan al importe total abonado.

9. El Tribunal **clasifica los errores** atendiendo a los siguientes criterios:

- si son *cuantificables* o *no cuantificables*, dependiendo de que sea posible o no determinar en qué medida el importe pagado o recibido con cargo al presupuesto de la UE estaba afectado por error,
- en función de su *naturaleza*, en particular errores de *subvencionabilidad* (el pago no se ajusta a las normas de subvencionabilidad), *realidad de las operaciones* (reembolso de un gasto cuyo pago no ha quedado demostrado) o *exactitud* (pago calculado de manera incorrecta).

10. La contratación pública es un ámbito en que el Tribunal a menudo detecta errores. La normativa de la UE en materia de contratos públicos consiste fundamentalmente en una serie de requisitos de procedimientos. Para garantizar el principio básico de la competencia previsto en el Tratado, los contratos deben ser anunciados, las ofertas han de evaluarse con arreglo a criterios especificados, los contratos no pueden ser fragmentados artificialmente para no superar los límites, etc.

11. A los efectos de su auditoría, el Tribunal evalúa la inobservancia de un requisito de procedimiento y de ese modo:

- a) considera «graves» aquellos errores que frustran los objetivos de las normas sobre contratación pública: la libre competencia y la adjudicación del contrato al licitador mejor cualificado ⁽³⁾;
- b) cuantifica el impacto de las infracciones «graves» a las normas sobre contratación pública considerándolas un error cuantificable que afecta al 100 % del importe ⁽⁴⁾; es decir, a la totalidad del valor del pago correspondiente al contrato;
- a) considera errores no cuantificables a errores menos graves que no afectan al resultado del procedimiento de licitación ⁽⁵⁾.

Al decidir las medidas a adoptar en caso de aplicación errónea de las normas de contratación pública, la cuantificación efectuada por el Tribunal puede diferir de la aplicada por la Comisión o los Estados miembros.

12. El Tribunal expresa la **frecuencia** con que se producen los errores presentando el porcentaje de la muestra que contiene errores cuantificables y no cuantificables. De esta manera se indica el grado de incidencia de errores que puede existir en todo el grupo de políticas. Esta información figura en los anexos x.1 de los capítulos 2 a 7 cuando existen errores significativos.

13. Basándose en los errores que ha cuantificado, el Tribunal aplica técnicas estadísticas formalizadas para estimar el **porcentaje de error más probable** (EMP) para cada observación específica y para la totalidad de los gastos del presupuesto. El porcentaje de error más probable es la media ponderada de los porcentajes de error encontrados en la muestra ⁽⁶⁾. El Tribunal también estima, volviendo a servirse de técnicas estadísticas normalizadas y con una confianza del 95 %, el intervalo dentro del cual se sitúa el porcentaje de error que afecta a la población objeto de cada evaluación específica (y de la totalidad del gasto). Este es el intervalo situado entre el límite inferior (LIE) y el límite superior (LSE) ⁽⁷⁾ de error (véase la ilustración siguiente).

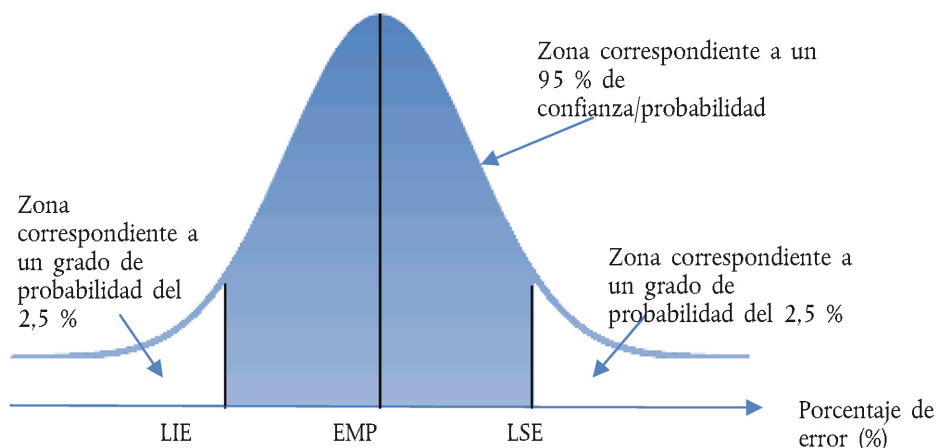
⁽³⁾ Los sistemas de adjudicación principales son dos: la oferta más baja o la más ventajosa.

⁽⁴⁾ Ejemplos de errores cuantificables: ausencia de competencia o competencia restringida (excepto cuando está explícitamente permitido por el marco legal) para el contrato principal o suplementario; valoración inadecuada de las ofertas que tenga incidencia en el resultado de la licitación; modificación sustancial del alcance del contrato; división de los contratos para distintas obras que realizan la misma función económica. El Tribunal aplica en general un enfoque distinto a la aplicación errónea de las directivas sobre contratación pública por parte de las instituciones de la UE, basándose en que los contratos en cuestión generalmente siguen siendo válidos. Este tipo de errores no se cuantifican en la DAS.

⁽⁵⁾ Ejemplos de errores no cuantificables: evaluación inadecuada de las ofertas sin que incida en el resultado de la licitación, deficiencias formales del procedimiento de licitación o del pliego de condiciones, inobservancia de aspectos formales de los requisitos de transparencia.

⁽⁶⁾ $EMP = \frac{1}{\sum IMM_i} \times \sum_i \left(IMM_i \times \frac{\text{importe de error}_i}{\text{importe auditado}_i} \right)$, donde IMM es el intervalo de muestreo medio, e i es la numeración de las operaciones de la muestra.

⁽⁷⁾ $LIE = LSE - t_{n,95\%} \times \frac{s}{\sqrt{n}}$ y $LSE = EMP + t_{n,95\%} \times \frac{s}{\sqrt{n}}$, donde t es el factor de distribución t, n es el tamaño de la muestra y s es la desviación estándar de los errores expresados en porcentaje.



14. El porcentaje de la zona sombreada por debajo de la curva indica la probabilidad de que el porcentaje de error real de la población se encuentre entre los límites inferior y superior de error.

15. Al planificar su trabajo de auditoría, el Tribunal trata de aplicar procedimientos que le permitan comparar el porcentaje de error estimado en la población con un umbral de **materialidad** del 2 %. Al evaluar los resultados de la auditoría y formarse una opinión, el Tribunal se guía por este nivel de materialidad y tiene en cuenta la naturaleza, el importe y el contexto de los errores.

Método empleado por el Tribunal para evaluar los sistemas y dar cuenta de los resultados

16. Los **sistemas de control y supervisión** son establecidos por la Comisión, y por los Estados miembros y beneficiarios en el caso de la gestión compartida o descentralizada para gestionar los riesgos presupuestarios, incluidos los relativos a la regularidad de las operaciones. La evaluación de la eficacia de los sistemas para garantizar la regularidad constituye por tanto un procedimiento de auditoría clave especialmente útil para identificar recomendaciones de mejora.

17. Cada grupo de políticas, al igual que los ingresos, se rige por múltiples sistemas particulares. Por lo tanto, en cada ejercicio, el Tribunal suele seleccionar una muestra de sistemas para someterla a examen. Los resultados de las **evaluaciones de los sistemas** se presentan en un cuadro titulado «Resultados del examen de sistemas» que figura en el Anexo x.2 de los capítulos 2 a 7. Con respecto a su capacidad para mitigar el riesgo de error en las operaciones, un sistema se clasifica como «eficaz», «parcialmente eficaz» (cuando la eficacia operativa presenta algunas insuficiencias) o «ineficaz» (cuando las insuficiencias están generalizadas e invalidan completamente la eficacia operativa).

18. Siempre que haya obtenido evidencia de auditoría, el Tribunal formula además una **valoración global** de los sistemas del grupo de políticas en cuestión (presentada asimismo en el Anexo x.2 de los capítulos 2 a 7), que se basa en la evaluación de los sistemas seleccionados y en los resultados de las pruebas practicadas a las operaciones.

Método empleado por el Tribunal para evaluar las tomas de posición de la Comisión y rendir cuentas de sus resultados

19. De conformidad con las normas internacionales de auditoría, el Tribunal recibe una carta de manifestaciones de la Comisión en la cual esta confirma que ha cumplido sus obligaciones y presentado toda la información que pudiera ser pertinente para el auditor, en particular, toda la información sobre la evaluación del riesgo de fraude, todos los casos de fraude o presunto fraude de los que tiene conocimiento, y todos los casos significativos de incumplimiento de la normativa y los reglamentos.

20. Por otra parte, los capítulos 2 a 7 estudian los informes anuales de actividad de las direcciones generales correspondientes, que informan de la consecución de los objetivos políticos y de los sistemas de control y supervisión implantados para garantizar la regularidad de las operaciones y el buen uso de los recursos. Cada informe anual de actividad va acompañado de una declaración del director general sobre, entre otras cosas, el grado en que los recursos se han destinado a sus fines previstos, y en que los procedimientos de control garantizan la regularidad de las operaciones⁽⁸⁾.

21. El Tribunal evalúa los informes anuales de actividad y las correspondientes declaraciones a fin de determinar en qué medida presentan una imagen fiel de la gestión financiera desde el punto de vista de la regularidad de las operaciones. El Tribunal presenta el resultado de esta evaluación en la sección «Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión» en los capítulos 2 a 7 y, en caso de que las constataciones revistan particular importancia, formula una observación tras sus conclusiones sobre la regularidad de las operaciones y la eficacia de los sistemas.

⁽⁸⁾ Puede encontrarse mayor información sobre estos procesos, así como enlaces a los informes más recientes en http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm

Método empleado por el Tribunal para formular su opinión en la declaración de fiabilidad

22. El Tribunal se forma una opinión sobre la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de la Unión Europea, que expone en la declaración de fiabilidad, basándose en su trabajo de auditoría del que informa en los capítulos 2 a 7 del presente informe e incluye asimismo una evaluación de la presencia de error. El examen de los resultados de la verificación de las operaciones de gastos constituye un elemento esencial. Según la mejor estimación posible efectuada por el Tribunal, el conjunto de los gastos en 2010 está afectado por un porcentaje de error del 3,7 %. El Tribunal tiene un grado de confianza del 95 % de que el porcentaje de error de la población se sitúa entre el 2,6 % y el 4,8 %. El porcentaje de error detectado en los distintos ámbitos políticos varía, tal como se describe en los capítulos 3 a 7. El Tribunal considera que los errores son generalizados, es decir, que se extienden a la mayoría de los ámbitos de gasto. El Tribunal emite una opinión global sobre la regularidad de los compromisos sobre la base de una muestra transversal adicional.

Irregularidad o fraude

23. La gran mayoría de los errores se deriva de una aplicación errónea o una mala interpretación de las normas, a menudo complejas, de los regímenes de gastos de la UE. Si el Tribunal tiene motivos para sospechar que se ha producido una actividad fraudulenta, lo notifica a la OLAF, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, encargada de proceder a las investigaciones oportunas. De hecho, el Tribunal notifica a la OLAF alrededor de tres casos por año, basándose en su trabajo de auditoría.

SEGUIMIENTO DE LAS OBSERVACIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES SOBRE LA FIABILIDAD DE LAS CUENTAS

Observaciones de ejercicios anteriores	Avances conseguidos	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
<p>1. Carta de manifestaciones del contable</p> <p>Las cartas de manifestaciones del contable de la Comisión señalaban que los contables de determinadas entidades consolidadas habían omitido o modificado manifestaciones. En particular, no se facilitaba la información requerida sobre la validación de los sistemas contables y locales.</p>	<p>Carta de manifestaciones del contable</p> <p>Con respecto a las cuentas consolidadas correspondientes a 2010, el contable de la Comisión:</p> <ul style="list-style-type: none"> — señala que los sistemas contables o locales de cuatro agencias y dos empresas conjuntas consolidadas por primera vez no han sido validados o solo lo han sido en parte, y hace hincapié en que estas validaciones competen a los contables en cuestión; — observa que una agencia ejecutiva utilizó la plantilla del ejercicio pasado para su carta de manifestaciones, por lo que faltan aún algunas manifestaciones añadidas recientemente. <p>No obstante, el contable de la Comisión insistió en que, en su opinión, estas cuestiones no inciden de manera significativa en las cuentas de su institución.</p>	<p>Carta de manifestaciones del contable</p> <p><i>La falta de validaciones señalada no afecta a la fiabilidad de las cuentas.</i></p>	<p>Carta de manifestaciones del contable</p> <p>El Tribunal ha tomado nota de la garantía general ofrecida en la carta de manifestaciones del contable y dará seguimiento a las cuestiones específicas identificadas en el curso de sus futuras fiscalizaciones.</p>
<p>2. Prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio</p> <p>En el caso de las prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio, el Tribunal identificó errores contables con un impacto financiero poco significativo, pero sí de elevada frecuencia. Este hecho pone de manifiesto la necesidad de aumentar aún más la exactitud de los datos contables básicos en algunas direcciones generales.</p>	<p>Prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio</p> <p>La Comisión ha continuado sus esfuerzos para mejorar la exactitud de sus datos contables a través de acciones en curso, como el proyecto sobre la calidad contable y la validación de sistemas locales.</p>	<p>Prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio</p> <p><i>Véase la respuesta de la Comisión al apartado 1.29.</i></p> <p><i>La Comisión seguirá trabajando para mejorar la exactitud de los datos contables mediante las actividades en curso, como los proyectos de calidad contable.</i></p>	<p>Prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio</p> <p>El Tribunal continuará dando seguimiento a las cuestiones identificadas.</p>

Observaciones de ejercicios anteriores	Avances conseguidos	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
<p>Por lo que se refiere a la contabilización de los importes prefinanciados, el Tribunal identificó además los siguientes problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> — la liquidación de las prefinanciaciones pendientes no siempre se llevó a cabo de manera correcta. Una serie de liquidaciones no se realizaron en absoluto o se contabilizaron por importes incorrectos; — algunas direcciones generales no procesan la información disponible sobre los progresos realizados y los costes conexos y no liquidan las prefinanciaciones correspondientes en función de dichos progresos, sino que utilizan aproximaciones para determinar la separación de ejercicios. <p>Además, algunas direcciones generales no cumplieron el requisito de registrar las facturas y las declaraciones de gastos dentro de los cinco días hábiles posteriores a su recepción.</p>	<p>Pese a los esfuerzos de los servicios del contable para mejorar la situación, el Tribunal observó que en varios casos las direcciones generales de políticas internas y acciones exteriores continúan registrando estimaciones en las cuentas incluso teniendo una base adecuada para liquidar las prefinanciaciones correspondientes (véase el apartado 1.29).</p> <p>La fiscalización del Tribunal de muestras representativas de prefinanciaciones y de facturas o declaraciones de gastos identificó una vez más errores con un impacto financiero global poco significativo pero de elevada frecuencia. Por consiguiente, la Comisión debería continuar sus esfuerzos para mejorar los datos contables básicos en determinadas direcciones generales.</p> <p>Pese a las mejoras observadas en el tiempo empleado en registrar nuevas declaraciones de gastos, algunas direcciones generales siguen sin respetar el requisito de registrar con prontitud sus facturas y declaraciones de gastos.</p>		<p>Por otra parte, en la fiscalización de 2010 surgió una nueva cuestión en relación con un número significativo de casos en que la Comisión inicialmente no registró de manera correcta los pagos que daban lugar a un activo (p. ej. instrumentos de ingeniería financiera). Este asunto ha sido abordado en las cuentas definitivas al recibir la información de los Estados miembros en junio de 2011 (véase el apartado 1.32). La Comisión ha propuesto modificar el actual marco jurídico y elaborará las propuestas correspondientes para el período posterior a 2013.</p>
<p>3. Información sobre recuperaciones y correcciones financieras</p> <p>Aunque la Comisión ha tomado medidas para aumentar y mejorar la información que presenta sobre los mecanismos correctores aplicados al presupuesto de la UE, la información todavía no es completamente fiable porque la Comisión no siempre recibe datos fiables de los Estados miembros.</p>	<p>Información sobre recuperaciones y correcciones financieras</p> <p>Los controles sobre el terreno de la Comisión evidenciaron que los sistemas de registro y notificación de datos todavía no son plenamente fiables en todos los Estados miembros. La Comisión hizo un seguimiento de las incoherencias en dichos datos y formuló recomendaciones de mejora a los Estados miembros.</p>	<p>Información sobre recuperaciones y correcciones financieras</p> <p><i>La fiabilidad de los datos sobre recuperaciones recibidos de los Estados miembros ha mejorado con respecto al año pasado, pero la Comisión está de acuerdo en que habrá que seguir mejorando. A tal efecto, la Comisión ha puesto en marcha, a principios de 2011, una auditoría de los sistemas de recaudación de los Estados miembros, basada en la información facilitada anualmente a 31 de marzo, con el objetivo de mejorar los informes de las correcciones financieras nacionales enviados a la Comisión y de garantizar la exhaustividad, exactitud y respeto de los plazos en la presentación de informes.</i></p>	<p>Información sobre recuperaciones y correcciones financieras</p> <p>El Tribunal continuará dando seguimiento a los asuntos identificados y mantiene su posición de que, siempre que sea posible, debería facilitarse una conciliación entre los errores y las recuperaciones o correcciones financieras correspondientes.</p>

Observaciones de ejercicios anteriores	Avances conseguidos	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
<p>Por otra parte, debería examinarse la necesidad de mejorar las directrices sobre información financiera en lo referente a la información que debe incluirse y en qué modo debe ser tratada.</p> <p>En algunos ámbitos de gasto, la Comisión no facilita información que concilie el ejercicio en que se efectúa el pago en cuestión, el ejercicio en que se detecta el error correspondiente y el de presentación de la corrección financiera resultante en las notas anexas a las cuentas.</p> <p>Al final de 2009, en el ámbito de Cohesión, aún no se había ejecutado un importe total de 2 300 millones de euros (es decir, «liquidado» mediante la recepción por la Comisión del correspondiente reembolso o la deducción efectuada por el Estado miembro del importe en una solicitud de pago).</p>	<p>Con respecto a la recomendación del Tribunal de mejorar las directrices sobre presentación de las recuperaciones y las correcciones financieras, la Comisión ha emitido una instrucción de cierre que, no obstante, es susceptible de mejoras.</p> <p>Todavía no se ha presentado información que concilie pagos, errores y correcciones financieras.</p> <p>En 2010, en el ámbito de Cohesión, el importe aún no ejecutado se ha reducido en unos 200 millones de euros (esto es, los importes confirmados o decididos pero aún no ejecutados pasaron de 2 327 millones de euros en 2009 a 2 516 millones de euros en 2010). El bajo índice de ejecución del 71 % se explica por el proceso de cierre en curso. Las solicitudes de pago recibidas al final de 2010 todavía no están autorizadas, lo que significa que las correcciones financieras correspondientes por un importe de 2 300 millones de euros no pueden contabilizarse en las cifras de ejecución de 2010 (véase la nota 6 a las cuentas de 2010, sección 6.3.3 «correcciones financieras – cifras acumuladas y porcentaje de ejecución»).</p>	<p><i>La Comisión seguirá mejorando las directrices e instrucciones relativas al cierre de cara a 2011.</i></p> <p><i>La Comisión efectúa controles de todos los gastos varios años después de la fecha efectiva en que se realizó un determinado pago, principalmente al cierre del programa. También la corrección financiera puede deberse a la detección de deficiencias en los sistemas de control de los Estados miembros, en cuyo caso no existe ningún nexo con los pagos. Como consecuencia de ello, no es posible ni pertinente reconciliar el año del pago correspondiente con el año en que la corrección financiera se anota en las cuentas.</i></p> <p><i>La documentación justificativa que debe presentar el Estado miembro al cierre del programa se determina en el marco jurídico. La autoridad de gestión del programa operativo conserva, a disposición de la Comisión, todos los justificantes de los gastos y las auditorías.</i></p> <p><i>Para algunos programas de 2000-2006, tanto por los resultados del Tribunal, como por los de la Comisión, se llega a la conclusión de que existían dudas sobre la exhaustividad y fiabilidad de las cifras asentadas y comunicadas sobre las retiradas y las recuperaciones. Pese a que las auditorías de la Comisión han señalado mejoras en todos los Estados miembros durante los ejercicios 2007-2010, la Comisión sigue siendo prudente al cierre y ha solicitado a todos los servicios responsables de los programas que informen sobre el seguimiento (incluidas las correcciones financieras) a nivel nacional de todas las irregularidades registradas en el libro mayor de deudores de cada programa. La Comisión no cerrará los programas mientras no considere esta información coherente y completa.</i></p> <p><i>Respecto del marco reglamentario 2007-2013, antes del 31 de marzo de cada año la autoridad de certificación debe enviar a la Comisión una declaración sobre las correcciones financieras del ejercicio anterior. Esta nueva normativa en materia de información hace más fiable y uniforme la información en formato electrónico (a través del sistema SFC 2007) de las correcciones efectuadas. Además, la DG REGIO y la DG EMPL han revisado sus estrategias de auditoría a fin de incluir un módulo específico destinado a auditar los sistemas nacionales de recuperación con mayor riesgo, a partir de la segunda mitad de 2011.</i></p> <p><i>La Comisión mantiene el parecer de que, debido al carácter plurianual de los sistemas correctores aplicados a los programas en gestión compartida (las correcciones financieras no siempre se efectúan en el mismo ejercicio en el que los Estados miembros las aceptan), la conciliación de los pagos, los errores y las correcciones financieras aportan un valor añadido muy escaso. Por otra parte, como el sistema de declaración de gastos es acumulativo a lo largo de un período plurianual y, en algunos casos, se trata de correcciones del sistema, tal reconciliación es casi imposible.</i></p>	

Observaciones de ejercicios anteriores	Avances conseguidos	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
<p>Aunque las notas explicativas a las cuentas consolidadas contienen información de que es probable que algunos pagos sean corregidos por los servicios de la Comisión o los Estados miembros en una fecha posterior, los importes y los ámbitos de gasto que puedan ser objeto de verificaciones adicionales y de procedimientos de liquidación de cuentas continúan sin identificarse en las notas.</p>	<p>Los importes que puedan ser objeto de verificación y liquidación todavía no se presentan en las notas que acompañan a las cuentas consolidadas (contrariamente a los importes cuantificables de las recuperaciones potenciales).</p>	<p>Como ya se respondió en años anteriores, el Reglamento financiero autoriza a la Comisión a efectuar controles de todos los gastos varios años después del ejercicio en el que tuvo lugar realmente el gasto. Las cuentas no deben implicar que, al poderse efectuar controles en los años siguientes, todos los gastos afectados estén pendientes de aceptación. De otro modo, todos los gastos presupuestarios se considerarían provisionales hasta que se hiciera un control ex post o hubiera transcurrido el período al que se ha hecho referencia. Si los importes recuperables son cuantificables, se recogen en la nota 6 de las cuentas consolidadas. En lo que respecta a la agricultura, se adopta una decisión de liquidación financiera unos seis meses después del final del ejercicio financiero de que se trate, en la cual la Comisión establece el importe de los gastos que corren a cargo del presupuesto de la UE para ese ejercicio. El papel que desempeña la decisión de liquidación financiera no es cuestionado por el hecho de que, posteriormente, puedan imponerse correcciones financieras a los Estados miembros mediante decisiones de conformidad. El importe de los gastos que probablemente queden excluidos de la financiación de la UE por estas decisiones de conformidad futuras se recoge en una nota a los estados financieros.</p> <p>Tanto los importes cuantificables de las posibles recuperaciones por parte de los Estados miembros, como el importe de los gastos que puedan excluirse de la financiación por futuras decisiones de conformidad se asientan como activos (o se presentan como activos contingentes) en el plan contable de la Comisión y en una nota a los estados financieros.</p> <p>La Comisión considera que, en agricultura, la información relativa a las recuperaciones que recibe de los Estados miembros es fiable, porque es certificada por organismos de auditoría independientes.</p> <p>En agricultura, las decisiones de conformidad determinan, por cada corrección financiera, el año en que se efectuó el pago al que se refiere dicha corrección.</p> <p>La información financiera en el sector agrario incluye la información sobre las recuperaciones hechas por los Estados miembros y las correcciones efectuadas por la Comisión sobre el importe de las correcciones aprobadas por ejercicio y por año civil, sobre la ejecución financiera de estas correcciones y sobre los correspondientes importes que hayan sido cobrados, tanto en el caso del Feaga, como en el del desarrollo rural.</p>	

Observaciones de ejercicios anteriores	Avances conseguidos	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
<p>4. Transferencia de activos de Galileo</p> <p>Los acuerdos de transferencia a la Unión de la titularidad de todos los activos creados, desarrollados o adquiridos en virtud del programa Galileo todavía no se han aplicado en su totalidad. Puesto que todos los gastos efectuados hasta la fecha han sido considerados gastos de investigación, no ha habido un impacto en el balance. No obstante, la Comisión debería velar por que toda la información esté disponible en el momento en que se produzca la transferencia, a fin de salvaguardar los activos de manera eficaz.</p>	<p>Transferencia de activos de Galileo</p> <p>La Comisión está trabajando con la Agencia Espacial Europea para garantizar que en el momento de la transferencia esté disponible toda la información contable y técnica para garantizar un traspaso fluido. La transferencia está prevista para el final de la fase de validación en órbita, que se espera que sea en 2012.</p> <p>Sin embargo, el Tribunal llama la atención sobre la reserva emitida por el director general responsable en su informe anual de actividad de 2010 con respecto a la fiabilidad de la información financiera de la Agencia Espacial Europea.</p>	<p><i>Transferencia de activos de Galileo</i></p> <p><i>La Comisión está supervisando estrechamente los avances conseguidos por la Agencia Espacial Europea en la aplicación de su nuevo sistema contable y en la consiguiente mejora de sus informes financieros.</i></p>	<p>Transferencia de activos de Galileo</p> <p>El Tribunal dará seguimiento a este asunto.</p>

CAPÍTULO 2

Ingresos

ÍNDICE

	<i>Apartado</i>
Introducción	2.1-2.13
Características específicas de los ingresos	2.2-2.6
Alcance y enfoque de la fiscalización	2.7-2.13
Recursos propios tradicionales	2.8-2.11
Recursos propios basados en el IVA y en la RNB	2.12-2.13
Regularidad de las operaciones	2.14-2.17
Recursos propios tradicionales	2.15
Recursos propios basados en el IVA y en la RNB	2.16
Otros ingresos	2.17
Eficacia de los sistemas	2.18-2.35
Recursos propios tradicionales	2.19-2.21
Recursos propios basados en el IVA	2.22-2.25
Aún existen reservas pendientes de larga duración, pero se va reduciendo el retraso acumulado	2.22-2.23
Retrasos en el control de la aplicación de las Directivas del IVA	2.24-2.25
Recursos propios basados en la RNB	2.26-2.30
Reservas generales y específicas	2.26-2.27
Verificación aún en curso de los inventarios RNB en los Estados miembros	2.28-2.30
El cheque británico	2.31-2.33
Dispensa del cobro de los importes pendientes de recaudación	2.34-2.35
Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión	2.36-2.38
Conclusiones y recomendaciones	2.39-2.41
Conclusiones	2.39-2.40
Recomendaciones	2.41
Seguimiento del Informe Especial nº 2/2008 sobre la Información arancelaria vinculante	2.42-2.45

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

2.1. El presente capítulo presenta las observaciones específicas del Tribunal sobre los ingresos, que consisten en los recursos propios y otros ingresos. El **cuadro 2.1** presenta información financiera clave sobre este ámbito en 2010. Los recursos propios constituyen, con diferencia, la principal fuente de financiación del gasto presupuestario (93,8 %). El capítulo recoge asimismo una síntesis de las respuestas de la Comisión a las observaciones del Tribunal formuladas en su Informe Especial nº 2/2008 sobre la Información arancelaria vinculante.

Cuadro 2.1 — Ingresos — Información clave

Título presupuestario	Tipo de ingresos	Descripción	Ingresos 2010	
			millones de euros	%
1	Recursos propios tradicionales (RPT)	Cotización sobre la producción de azúcar (capítulo 11)	145	0,1
		Derechos de aduanas (capítulo 12)	15 514	12,1
	Recursos propios basados en el IVA	Recursos basados en el IVA (impuesto sobre el valor añadido) del ejercicio en curso (capítulo 13)	13 393	10,5
	Recursos propios basados en la RNB	Recursos basados en la RNB (renta nacional bruta) del ejercicio en curso (capítulo 14)	90 948	71,2
	Corrección de desequilibrios presupuestarios	Cheque británico (capítulo 15)	– 128	– 0,1
	Reducción bruta en la contribución basada en la RNB	Reducción concedida a los Países Bajos y a Suecia (capítulo 16)	– 3	0,0
		TOTAL DE RECURSOS PROPIOS	119 869	93,8
3		Excedentes, saldos y ajustes	1 460	1,1
4		Ingresos procedentes de las personas vinculadas a las instituciones y otros organismos europeos	1 123	0,9
5		Ingresos procedentes del funcionamiento administrativo de las instituciones	388	0,3
6		Contribuciones y restituciones en el marco de los acuerdos y programas europeos	3 511	2,7
7		Intereses de demora y multas	1 408	1,1
8		Operaciones de préstamo y empréstito	—	0,0
9		Ingresos diversos	36	0,0
		TOTAL DE OTROS INGRESOS	7 926	6,2
Ingresos totales del ejercicio			127 795	100,0

Fuente: Cuentas de la Unión Europea correspondientes a 2010.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas de los ingresos

2.2. Existen tres categorías de recursos propios ⁽¹⁾: recursos propios tradicionales (derechos aduaneros percibidos sobre las importaciones y cotización sobre la producción de azúcar), recursos propios calculados sobre la base del impuesto sobre el valor añadido (IVA) recaudado por los Estados miembros, y recursos propios derivados de la renta nacional bruta de los Estados miembros (RNB).

2.3. Los recursos propios tradicionales son constatados y recaudados por los Estados miembros. Tres cuartas partes de estos importes se abonan al presupuesto de la Unión, mientras que la cuarta parte restante se destina a cubrir los costes de recaudación. Cada Estado miembro envía a la Comisión una declaración mensual de los derechos constatados («la contabilidad A») y una declaración trimestral de los derechos constatados que no se incluyen en la primera («la contabilidad B») ⁽²⁾.

2.4. Los recursos propios basados en el IVA o en la RNB son contribuciones resultantes de la aplicación de tipos uniformes a las bases imponibles del IVA teóricamente armonizadas o a las RNB de los Estados miembros.

2.5. Algunos Estados miembros se benefician de un tipo de referencia del IVA reducido ⁽³⁾ y de una reducción bruta en su contribución anual basada en la RNB ⁽⁴⁾ para el período 2007-2013. Además, al Reino Unido se le concede una corrección de desequilibrios presupuestarios («el cheque británico») que implica una reducción en sus pagos de recursos propios basados en la RNB.

2.6. Tras tomar en consideración el total de los recursos propios tradicionales, los recursos propios basados en el IVA y otros tipos de ingresos, los recursos propios basados en la RNB se utilizan para equilibrar el presupuesto. Cualquier subestimación (o sobrestimación) de la RNB de un Estado miembro en particular —aunque no afecte al recurso propio basado en la RNB global— tiene por efecto el incremento (o reducción) de las contribuciones de los demás Estados miembros, hasta que se corrija el problema.

⁽¹⁾ Véase la Decisión 2007/436/CE, Euratom del Consejo, de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO L 163 de 23.6.2007, p. 17), y el Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se aplica la Decisión 2007/436/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO L 130 de 31.5.2000, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CE, Euratom) n° 105/2009 (DO L 36 de 5.2.2009, p. 1).

⁽²⁾ Cuando los derechos o exacciones aún no han sido recaudados y no se ha aportado ninguna garantía sobre ellos, o bien están cubiertos por garantías pero han sido impugnados, los Estados miembros pueden suspender la puesta a disposición de estos recursos anotándolos en esta contabilidad separada.

⁽³⁾ Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia.

⁽⁴⁾ Países Bajos y Suecia.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Alcance y enfoque de la fiscalización

2.7. El enfoque y metodología global de auditoría del Tribunal se exponen en el **anexo 1.1, parte 2**. Para la fiscalización de los ingresos cabe señalar los siguientes aspectos específicos:

- a) la fiscalización comprendió el examen en la Comisión de una muestra estadística representativa de 55 órdenes de ingreso que abarcaba todos los tipos de ingresos (véase el **anexo 2.1**);
- b) la evaluación de los sistemas englobó:
 - i) los sistemas para los recursos propios tradicionales, los recursos propios basados en el IVA y en la RNB,
 - ii) los sistemas de la Comisión subyacentes al cálculo del cheque británico (incluido un examen del cálculo del importe definitivo para 2006),
 - iii) los sistemas para las dispensas del cobro de los importes que son objeto de órdenes de ingreso, sobre la base de una muestra de 19 dispensas (que se elevan a un total de 11 millones de euros) autorizadas por la Comisión ⁽⁵⁾ en 2010 de un total de 22 millones de euros,
 - iv) la gestión por la Comisión de las multas y sanciones;
- c) el examen de las tomas de posición de la Comisión abarcó el informe anual de actividad de la Dirección General de Presupuestos.

Recursos propios tradicionales

2.8. La auditoría efectuada por el Tribunal de las operaciones subyacentes a las cuentas no puede tener por objeto las importaciones no declaradas o las que han eludido la vigilancia aduanera.

2.9. El Tribunal procedió a una evaluación de los sistemas de control y supervisión en Italia, los Países Bajos y el Reino Unido, que contribuyen en aproximadamente el 38 % del total de los recursos propios tradicionales. Asimismo, examinó sus sistemas contables y el flujo de los recursos propios tradicionales desde su constatación hasta su declaración a la Comisión

⁽⁵⁾ La Oficina de Cooperación EuropeAid (AIDCO), que a partir de 2011 pasa a ser la Dirección General de Desarrollo y Cooperación — EuropeAid (DG DEVCO), y las Direcciones Generales de Competencia (COMP) y de Energía (ENER).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

a fin de obtener garantías razonables de la exactitud e integridad de los importes registrados. Los auditores verificaron los controles claves vinculados a la aplicación de tipos de derecho preferenciales, la autorización de la «supersimplificación» a los usuarios de los procedimientos de domiciliación (dispensas de notificación) ⁽⁶⁾ y el tratamiento de los costes de flete y seguro en estos Estados miembros.

2.10. Asimismo, con respecto a las seis órdenes de ingreso de recursos propios tradicionales que figuran en la muestra a la que se hace referencia en el apartado 2.7, el Tribunal cotejó las declaraciones mensuales seleccionadas con los registros contables subyacentes de los Estados miembros correspondientes ⁽⁷⁾.

2.11. El Tribunal también evaluó los sistemas de control y supervisión en la Comisión, incluidas sus inspecciones en los Estados miembros.

Recursos propios basados en el IVA y en la RNB

2.12. Los recursos propios basados en el IVA o en la RNB se calculan a partir de datos estadísticos cuyas operaciones subyacentes no pueden auditarse directamente. Por este motivo la auditoría tomó como punto de partida la recepción por la Comisión de los agregados macroeconómicos elaborados por los Estados miembros, y se procedió seguidamente a evaluar los sistemas de tratamiento de los datos de la Comisión con el fin de determinar los importes que deben figurar en las cuentas presupuestarias definitivas. El Tribunal examinó, pues, el establecimiento del presupuesto y la exactitud de las contribuciones de los Estados miembros.

2.13. El Tribunal evaluó los sistemas de control y supervisión de la Comisión que tienen como fin proporcionar garantías razonables de que estos recursos han sido correctamente calculados y recaudados. La fiscalización comprendió asimismo la gestión por la Comisión de las reservas relativas al IVA y a la RNB, su verificación de los inventarios RNB en los Estados miembros y su control de la aplicación de las Directivas del IVA. En su fiscalización el Tribunal no expresa una opinión sobre la calidad de los datos del IVA y la RNB transmitidos por los Estados miembros a la Comisión.

⁽⁶⁾ Artículo 266, apartado 2, de las disposiciones de aplicación del código aduanero: «Siempre que el control de la regularidad de las operaciones no resulte afectado, las autoridades aduaneras podrán: [...] b) en determinadas circunstancias especiales justificadas por la naturaleza de las mercancías de que se trate y por el ritmo acelerado de las operaciones, dispensar al titular de la autorización de la obligación de comunicar al servicio de aduanas competente cada llegada de mercancías [...]», Reglamento (CEE) n° 2454/93 (DO L 253 de 11.10.1993, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (UE) n° 430/2010 (DO L 125 de 21.5.2010, p. 10).

⁽⁷⁾ Bélgica, República Checa, Alemania, Francia, Países Bajos y Suecia.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

2.14. El **anexo 2.1** resume los resultados de la verificación de las operaciones. El examen del Tribunal de la muestra de operaciones permitió determinar que estaban exentas de errores significativos ⁽⁸⁾. El porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal es del 0 %. Sin embargo, se observaron algunas insuficiencias de los sistemas en relación con la verificación de las operaciones, que se exponen a continuación.

Recursos propios tradicionales

2.15. El Tribunal constató que la contabilidad A de los Estados miembros comunicada a la Comisión estaba por lo general exenta de errores significativos. Sin embargo, en una ⁽⁹⁾ de las seis operaciones controladas, no fue posible cotejar el importe de los recursos propios tradicionales declarados con los registros contables subyacentes.

Recursos propios basados en el IVA y en la RNB

2.16. El Tribunal concluyó que ni el cálculo de las contribuciones de los Estados miembros ni su pago contenían errores significativos. Detectó, no obstante, un error en el cálculo, por la Comisión, del importe definitivo de 2006 ⁽¹⁰⁾ del cheque británico contabilizado en el presupuesto de 2010, que dio lugar a la concesión a este Estado miembro de una corrección excesiva de 189 millones de euros (3,5 % del cheque británico de 2006) (véase el **anexo 2.5**, en particular sus puntos 6 y 7). Con el fin de corregir el error la Comisión propuso excepcionalmente modificar el presupuesto de 2011, en acuerdo con todos los Estados miembros.

Otros ingresos

2.17. El Tribunal llegó a la conclusión que las operaciones verificadas respecto de otros ingresos estaban exentas, en general, de errores significativos.

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

2.18. En el **anexo 2.2** se resumen los resultados del examen de los sistemas. El Tribunal constató que, en términos generales, los sistemas eran eficaces para garantizar la regularidad de las operaciones.

2.15. La Comisión está tratando este asunto con las autoridades de los Estados miembros.

2.16. Dadas las medidas correctoras en marcha, la incidencia del error no será material.

⁽⁸⁾ El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra estadística representativa. Por lo que respecta a los ingresos, el Tribunal tiene un grado de confianza del 95 % de que el porcentaje de error que afecta a la población es inferior al 2 %.

⁽⁹⁾ Una declaración mensual de Bélgica. Este Estado miembro representaba el 9,5 % del total de recursos propios tradicionales en 2010.

⁽¹⁰⁾ El cálculo definitivo del cheque británico del ejercicio n se contabiliza en el presupuesto del ejercicio n+4.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recursos propios tradicionales

2.19. Como en ejercicios anteriores ⁽¹¹⁾, el Tribunal detectó problemas en los procedimientos y sistemas que afectan a los importes anotados en los estados de la contabilidad B, y que atañen en particular a:

- a) consignaciones (casos garantizados y no impugnados) y admisiones en pérdida injustificadas ⁽¹²⁾;
- b) retrasos en la constatación de los recursos propios tradicionales, en la contracción o en la notificación de las deudas aduaneras ⁽¹³⁾;
- c) demoras en el inicio de las acciones de recaudación de las deudas en vía ejecutiva ⁽¹⁴⁾.

2.20. Las autoridades nacionales de Italia, los Países Bajos y el Reino Unido no pudieron justificar plenamente los importes inscritos en la contabilidad B, puesto que no coincidían con la documentación subyacente.

2.21. En los Estados miembros visitados la fiscalización del Tribunal también puso de manifiesto deficiencias en la realización de controles previos al despacho de mercancías, en particular por lo que respecta a la aplicación de tipos de derecho preferenciales, a la concesión de la «supersimplificación» a los usuarios de los procedimientos de domiciliación y al tratamiento de los costes de flete y de seguros. Una supervisión parcialmente eficaz por parte de las aduanas nacionales potencia el riesgo de que los importes de recursos propios tradicionales recaudados sean incorrectos.

Recursos propios basados en el IVA

Aún existen reservas pendientes de larga duración, pero se va reduciendo el retraso acumulado

2.22. Las reservas constituyen un dispositivo para mantener sujetos a corrección los puntos dudosos de las declaraciones del IVA presentadas por los Estados miembros una vez transcurrido el plazo reglamentario de cuatro años. En 2010 se formularon 52 reservas y se suprimieron 67, ascendiendo a 152 el total de reservas al final del ejercicio (véase el **cuadro 2.2**). La supresión de las 67 reservas tuvo como efecto neto el incremento de los recursos propios basados en el IVA en casi 90 millones de euros ⁽¹⁵⁾.

2.19. La Comisión solicitará a los Estados miembros interesados que adopten medidas correctoras para tratar las deficiencias detectadas y, cuando sea necesario, se solicitarán los recursos propios tradicionales pagados de menos, así como todo interés devengado por el retraso en los pagos. La Comisión seguirá examinando la contabilidad B en el curso de sus inspecciones regulares.

2.20. Las conclusiones del Tribunal serán objeto de seguimiento por la Comisión teniendo en cuenta las respuestas de los Estados miembros a las mismas. Se solicitará a los Estados miembros interesados que tomen las medidas correctoras que procedan.

2.21. La Comisión hará un seguimiento de las conclusiones del Tribunal con los Estados miembros en cuestión teniendo en cuenta sus respuestas a esas conclusiones. Cuando proceda, se pedirá a los Estados miembros que adopten medidas correctoras y pongan a disposición toda cantidad pendiente de recursos propios tradicionales que se adeude. También se reclamarán, en su caso, intereses de demora. En los últimos años, las inspecciones de la Comisión referentes a los recursos propios tradicionales se han centrado especialmente en los controles aduaneros de los Estados miembros, incluidos los relativos al procedimiento de domiciliación.

⁽¹¹⁾ Por ejemplo, el Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 2.20.

⁽¹²⁾ El Reino Unido.

⁽¹³⁾ Italia, los Países Bajos y el Reino Unido.

⁽¹⁴⁾ El Reino Unido.

⁽¹⁵⁾ Consistente en un incremento de alrededor de 105 millones de euros y una reducción de casi 15 millones de euros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.23. El Tribunal observó mejoras positivas en la supresión de reservas pendientes de larga duración del IVA. Al final de 2010 quedaban ocho referidas a ejercicios anteriores a 2000, frente a las 20 pendientes al final de 2009. El Tribunal considera que las reservas pendientes de larga duración deberían definirse como reservas correspondientes a un ejercicio que se remonte al menos a diez años antes, lo que supone otras ocho reservas referentes a 2001.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.23. Como ni la Comisión ni los Estados miembros pueden tomar medidas para resolver un asunto que no ha sido identificado, la Comisión considera que cualquier definición de las reservas pendientes de larga duración debe tener en cuenta el período transcurrido desde la notificación de la reserva en cuestión. Así pues, la Comisión gestiona como reservas pendientes de larga duración las que están sin resolver durante más de cinco años después de la notificación.

Cuadro 2.2 — Reservas relativas al IVA a 31.12.2010

Estado miembro	Número de reservas pendientes a 31.12.2009	Reservas formuladas en 2010	Reservas suprimidas en 2010	Número de reservas pendientes a 31.12.2010	Ejercicio más antiguo al que se refieren las reservas
Bélgica	3	0	3	0	
Bulgaria	1	1	0	2	2007
República Checa	9	0	1	8	2004
Dinamarca	5	5	1	9	2004
Alemania	4	0	3	1	2003
Estonia	8	4	3	9	2004
Irlanda	17	1	8	10	1998
Grecia	11	0	4	7	1999
España	2	1	2	1	2003
Francia	10	0	4	6	2001
Italia	9	5	6	8	1995
Chipre	3	3	0	6	2004
Letonia	5	2	1	6	2004
Lituania	7	0	5	2	2005
Luxemburgo	3	0	1	2	2004
Hungría	4	1	1	4	2004
Malta	10	0	0	10	2004
Países Bajos	7	4	3	8	2004
Austria	5	1	0	6	2002
Polonia	6	1	1	6	2004
Portugal	10	8	4	14	1999
Rumanía	0	0	0	0	
Eslovenia	3	0	3	0	
Eslovaquia	3	0	3	0	
Finlandia	10	1	3	8	1995
Suecia	7	9	6	10	1995
Reino Unido	5	5	1	9	1998
TOTAL	167	52	67	152	

Fuente: Comisión Europea.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Retrasos en el control de la aplicación de las Directivas del IVA

2.24. La Comisión es responsable de garantizar la correcta aplicación de las Directivas del IVA y debe controlar su transposición y la conformidad de las medidas de ejecución nacionales instauradas por los Estados miembros. Una transposición incorrecta o incompleta podría afectar al importe de IVA recibido y, por consiguiente, al importe en concepto de recursos propios basados en el IVA que debe abonarse. En 2010 entraron en vigor tres Directivas referentes al IVA: dos relativas al «paquete IVA»⁽¹⁶⁾ y una al sistema común del IVA para combatir el fraude fiscal vinculado a las operaciones intracomunitarias⁽¹⁷⁾.

2.25. En siete Estados miembros, la evaluación por la Comisión de las medidas de ejecución nacionales del «paquete IVA» seguía en curso al final de 2010, 12 meses después de la entrada en vigor de las Directivas. En ese mismo período, la Comisión había comenzado su procedimiento de evaluación de la aplicación de la Directiva del IVA para combatir el fraude fiscal únicamente en dos Estados miembros.

2.25. A partir del 16 de mayo de 2011, los controles realizados por la Comisión dieron pie a una completa evaluación general de todo el paquete IVA de 22 Estados miembros. La evaluación de los cinco Estados miembros restantes se está realizando aún, previéndose su finalización en septiembre de 2011.

En cuanto a la Directiva del IVA para combatir el fraude fiscal, la Comisión incoó procedimientos de infracción en marzo de 2010 contra nueve Estados miembros con el fin de poder efectuar una evaluación adecuada.

En 2009 y 2010, la Comisión planteó y debatió el problema de otros dos Estados miembros en el seno del ATFS (grupo de expertos en la estrategia de lucha contra el fraude fiscal) y el SCAC (Comité permanente de cooperación administrativa). Hacia finales de 2011 aparecerá, pues, una evaluación completa.

⁽¹⁶⁾ Directiva 2008/8/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta al lugar de la prestación de servicios (DO L 44 de 20.2.2008, p. 11), y Directiva 2008/9/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2008, por la que se establecen disposiciones de aplicación relativas a la devolución del impuesto sobre el valor añadido, prevista en la Directiva 2006/112/CE, a sujetos pasivos no establecidos en el Estado miembro de devolución, pero establecidos en otro Estado miembro (DO L 44 de 20.2.2008, p. 23).

⁽¹⁷⁾ Directiva 2008/117/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido para combatir la evasión fiscal vinculada a operaciones intracomunitarias (DO L 14 de 20.1.2009, p. 7).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recursos propios basados en la RNB*Reservas generales y específicas*

2.26. Al final de 2010 se habían emitido reservas generales ⁽¹⁸⁾ sobre los datos RNB de los Estados miembros de la EU-15 en el período 2002-2006, y de los Estados miembros de la EU-10 en el período 2004-2006, hasta la finalización del análisis de los inventarios RNB actualizados o nuevos ⁽¹⁹⁾.

2.27. Al inicio de 2010 había pendientes cuatro ⁽²⁰⁾ reservas específicas ⁽²¹⁾ relativas al PNB correspondientes al período 1995-2001, ninguna de las cuales fue suprimida por la Comisión durante 2010. Al no formularse ninguna otra reserva específica, el número de reservas específicas pendientes al final del ejercicio sigue siendo el mismo.

Verificación aún en curso de los inventarios RNB en los Estados miembros

2.28. En 2010 la Comisión llevó a cabo visitas en seis Estados miembros para comprobar los inventarios RNB y procedió a verificaciones directas de cuatro de estos, aunque limitándose a un número muy reducido de componentes de la RNB. Como prevén las directrices de Eurostat, por lo general no está previsto que este enfoque de verificación directa permita alcanzar conclusiones sobre todos los elementos de las estimaciones de la RNB.

2.29. Al final de 2010 Eurostat todavía no había elaborado ningún informe de evaluación sobre los datos de la RNB de los Estados miembros con respecto al período iniciado en 2002 y en consecuencia no podía sustituir las reservas generales (véase el apartado 2.26) por reservas específicas referentes a estos ejercicios.

2.27. La Comisión continúa cooperando con los dos países que tienen aún reservas pendientes relativas al PNB correspondientes al período 1995-2001 (una para Grecia y tres para el Reino Unido), de forma que puedan suprimirse dichas reservas. Como resultado de este trabajo, en mayo de 2011 se suprimió una reserva del Reino Unido.

2.28. Para los otros dos países, se efectuó una verificación directa en Rumanía en abril de 2011, y se planea efectuar otra en Bulgaria a finales de 2011. La Comisión realiza una verificación directa como complemento de la verificación de los inventarios RNB de los países, basados en el cuestionario de evaluación del inventario RNB (GIAQ). Las conclusiones de la Comisión se basan en este enfoque de verificación completa. La Comisión considera que el número de componentes que había seleccionado era suficiente para los fines de la verificación directa, de conformidad con las «Directrices en materia de verificación directa» aprobadas por el Comité de la RNB.

2.29. La Comisión presentará los informes de evaluación en el año 2011, a fin de que las reservas generales puedan ser sustituidas, en su caso, por reservas específicas, con la posible excepción de Bulgaria y Rumanía, que remitieron sus inventarios RNB a finales de 2009 de acuerdo con el calendario acordado en el Comité de la RNB.

⁽¹⁸⁾ El artículo 10, apartado 7, del Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 modificado prevé que: después del 30 de septiembre del cuarto año siguiente a un determinado ejercicio, las posibles modificaciones del PNB/RNB no se contabilizarán, salvo en aquellos puntos que hubieren sido notificados antes de dicho plazo por la Comisión o por el Estado miembro de que se trate. Estos puntos se conocen como reservas. Una reserva general abarca el conjunto de datos de un Estado miembro. Todos los datos relativos a la RNB de Bulgaria y Rumanía pueden ser revisados con arreglo a la norma de los cuatro años.

⁽¹⁹⁾ Conforme al artículo 3 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1287/2003 del Consejo (DO L 181 de 19.7.2003, p. 1), los Estados miembros facilitarán a la Comisión (Eurostat) un inventario de los procedimientos y las estadísticas básicas utilizados para calcular la RNB y sus componentes de acuerdo con el SEC 95.

⁽²⁰⁾ Estas reservas abiertas corresponden a Grecia (1) y al Reino Unido (3) y se refieren principalmente a aspectos metodológicos o vinculados a la determinación de datos.

⁽²¹⁾ Una reserva específica comprende elementos puntuales de la RNB (PNB hasta 2011) como el valor añadido bruto de actividades seleccionadas, el gasto total de consumo final o el excedente bruto de explotación y renta mixta.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.30. Los sistemas de control y supervisión de los institutos nacionales de estadística (INE) de los Estados miembros deberían contribuir a garantizar la comparabilidad, la fiabilidad y la exhaustividad de los datos de la RNB ⁽²²⁾. No obstante, Eurostat todavía no ha finalizado su evaluación de los sistemas de control y supervisión de los INE ni ha adoptado orientaciones sobre la aplicación de estos sistemas para la elaboración de las cuentas nacionales en los Estados miembros.

Cheque británico

2.31. En su cálculo del cheque británico para los ejercicios de referencia comprendidos entre 2007 y 2009 la Comisión no incluyó alrededor del 2 % del total de los pagos de los fondos de la UE en la cifra del gasto asignado total, pese a tratarse de un elemento básico para dicho cálculo. La Comisión excluyó estas cantidades ya que no disponía de información sobre dónde se había realizado el gasto y no comprobó si este habría podido asignarse a efectos del cálculo (véase el **anexo 2.5**, en particular sus puntos 3 a 5 y 10 a 11).

2.32. El Tribunal también observó que en su definición de «pagos efectivos» para el cálculo del total de gastos asignados la Comisión:

- a) no tiene en cuenta el gasto financiado por los ingresos afectados (gastos asignados) que aumentó significativamente pasando del 1 % del total de los pagos presupuestarios en 2007 al 5 % en 2009;
- b) no deduce de los gastos asignados los importes cubiertos por las órdenes de ingreso cobradas, en particular con respecto al título 6 del presupuesto, «Contribuciones y restituciones en el marco de los acuerdos y programas comunitarios»: los ingresos procedentes de esta fuente oscilaban entre un 3 % y un 5 % de los pagos durante el mismo período.

La consideración de las operaciones presupuestarias citadas permitiría la asignación del gasto conforme al principio de «primacía de la sustancia sobre la forma» (véase el **anexo 2.5**, en particular sus puntos 3 a 5 y 10 a 11).

2.33. Las omisiones observadas en los dos apartados anteriores limitan la precisión del cálculo del cheque británico y no es posible determinar de qué modo repercuten en el resultado del cálculo.

2.30. La Comisión considera que el planteamiento que aplica (controles documentales de los cuestionarios RNB, verificación de inventarios RNB utilizando el GIAQ junto con una verificación directa) es adecuado para una evaluación final de la RNB de los Estados miembros. La Comisión considera que la fiabilidad de la contabilidad nacional depende fundamentalmente de los métodos y fuentes estadísticas que se utilizan específicamente y ha basado su enfoque de validación de los datos RNB en la verificación y mejora de tales instrumentos. En este contexto, los sistemas de supervisión y control (SCS) de los institutos nacionales de estadística de los Estados miembros son de carácter organizativo y no ofrecen ninguna indicación específica sobre la fiabilidad de las cuentas, a pesar de que los SCS contribuyan a reducir los riesgos de errores en las cuentas nacionales. La Comisión ya ha tenido en cuenta las observaciones del Tribunal, y ha proseguido sus esfuerzos para elaborar directrices sobre los SCS debatiendo más esta cuestión en la reunión de Comité de la RNB de 27 de octubre de 2010.

2.31. Los intentos de llegar a una precisión del 100 % serían complicados en términos de efectividad de los recursos, ya que requerirían un examen manual, caso por caso, de miles de operaciones.

2.32.

- a) Los ingresos asignados exteriores (normalmente alrededor de un tercio del total) no deben incluirse. La Comisión observa que en 2010 el porcentaje de los gastos financiados con ingresos asignados volvieron a su nivel de 2007.
- b) Lo ideal sería que estas fuentes de financiación se dedujeran de los gastos asignados a los países beneficiarios, pero esta información solo está disponible de forma manual y, además, siempre habrá un riesgo de doble contabilidad. Como ya se ha señalado, hay miles de estas operaciones y el proceso consumiría muchos recursos.

Pero solo a un coste que la Comisión considera injustificable.

⁽²²⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 2.28.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Dispensa del cobro de los importes pendientes

2.34. Con arreglo a las normas de desarrollo del Reglamento financiero ⁽²³⁾, podrá renunciarse al cobro de las órdenes de ingreso en los casos siguientes: si el coste previsible de la recaudación excede el importe de los derechos a cobrar, si es imposible cobrar los derechos debido a su antigüedad o a la insolvencia del deudor y cuando la recaudación vulnera el principio de proporcionalidad. La dispensa será motivada.

2.35. La auditoría de los sistemas en el caso de las dispensas del cobro de los importes puso de manifiesto que, por lo general, la Comisión aplicó los procedimientos previstos para la renuncia a las órdenes de ingreso y motivó las decisiones adoptadas. Sin embargo, el Tribunal constató insuficiencias en la gestión de la Comisión durante el período 1995-2008 que incrementaron el riesgo de no recaudación de los derechos. Para cada uno de los casos de dispensa del cobro presentados seguidamente se identificaron una o más insuficiencias (ejemplos 2.1, 2.2 y 2.3).

Ejemplo 2.1**Evaluación de la capacidad financiera de los contratistas**

En un caso (por un importe de alrededor de 500 000 euros) consistente en la concesión de una subvención del V PM (quinto programa marco de investigación), se estimó que una empresa carecía de la capacidad necesaria para generar beneficios de su actividad. Sin embargo, la Comisión no consideró necesarias unas garantías financieras para poder celebrar un convenio de subvención. Finalmente, la dispensa del cobro tuvo lugar porque la empresa se declaró en quiebra.

En otros 15 casos (de un valor de 6 millones de euros) vinculados a procedimientos de concesión de subvenciones en el V PM y a acciones exteriores, la Comisión no pudo proporcionar elementos justificativos de su evaluación de la capacidad financiera de los solicitantes. En ocho de estos casos, se renunció al cobro debido a la insolvencia de los beneficiarios.

2.35. Muchos de los retrasos en el establecimiento de las recuperaciones son inevitables, debido a las auditorías y a los trámites legales. La Comisión estima que su gestión no ha tenido un impacto material negativo en la recuperación efectiva de los títulos de crédito.

Ejemplo 2.1**Evaluación de la capacidad financiera de los contratistas**

El caso al que se refiere el Tribunal se remonta a 2001 y desde entonces los controles de viabilidad financiera, concebidos para el V PM, han mejorado significativamente. En el VI PM se utilizaron ratios más complejos, como así es el caso también para el VII PM. Además, la Comisión aprobó una serie de normas para garantizar una verificación coherente de la existencia y el régimen jurídico de los participantes, así como su capacidad operativa y financiera [Decisión C(2007) 2466 de la Comisión, de 13 de junio de 2007], que son objeto de seguimiento por las DG correspondientes.

La Comisión considera que se han introducido las medidas necesarias para minimizar el riesgo de que se produzca una situación similar.

A partir de la obligatoriedad de utilizar el mecanismo de convocatoria de propuestas en 2003, el sistema de evaluación de la capacidad financiera de los solicitantes ha sido reforzado y estandarizado. Los solicitantes de subvención vienen obligados ahora a demostrar que disponen de fuentes de financiación estables y suficientes para mantener la actividad durante todo el período de ejecución de la acción, así como a participar en su financiación, sobre la base de documentos justificativos.

⁽²³⁾ Artículo 87 del Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 357 de 31.12.2002, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CE, Euratom) n° 478/2007 (DO L 111 de 28.4.2007, p. 13).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ejemplo 2.2

Gestión de contratos

El coordinador del contrato del V PM mencionado no distribuyó el pago de prefinanciación a los otros contratistas encargados de la ejecución del proyecto. La Comisión no se aseguró de que se hubieran cumplido las condiciones contractuales relativas a la distribución de la prefinanciación. Una parte importante de estos fondos no pudo ser recaudada y se renunció al cobro del derecho (500 000 euros) debido a la quiebra del coordinador tres años más tarde.

En otro caso (de un valor de 145 000 euros) referente al instrumento financiero de los Socios de Inversión de las Comunidades Europeas (ECIP, *European Community Investment Partners*) se observaron períodos prolongados (1998-2005) de pasividad administrativa en la gestión del contrato por la Comisión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ejemplo 2.2

Gestión de contratos

En el programa ECIP se produjeron retrasos administrativos antes de 2005; desde entonces, el proceso de liquidación general de EuropeAid ha recuperado 35 millones EUR en 600 acciones. En el caso citado, los 2/3 de la cantidad adeudada fueron recuperados (mediante compensación), renunciándose al cobro de 145 000 euros, lo que se debió principalmente a que, a pesar de los reiterados intentos efectuados desde 2005 para establecer el estado de estos archivos, no se pudo dictaminar con certeza quién había asumido la responsabilidad bancaria tras la toma de control del consorcio.

Ejemplo 2.3

Emisión de órdenes de ingreso e inicio de procedimientos de recaudación

En cinco casos de dispensa (de un valor de 2,5 millones de euros) se produjeron retrasos injustificados en la emisión de órdenes de ingreso o en el inicio de procedimientos de recaudación. Estos casos correspondían al V PM (1) y a acciones exteriores (4), y las dispensas del cobro se debieron a la insolvencia del deudor.

En el citado caso referente al instrumento financiero ECIP la Comisión no tomó en consideración todas las posibilidades de compensación.

Ejemplo 2.3

Emisión de órdenes de ingreso e inicio de procedimientos de recaudación

Muchos de los retrasos en el inicio de las recuperaciones son inevitables debido a las auditorías y a los trámites legales. La Comisión considera que su gestión no ha tenido incidencia material negativa en la recuperación efectiva de los títulos de crédito.

Además, los procedimientos internos han mejorado en cuanto a la emisión oportuna de las notas de adeudo.

En el caso del ECIP una posible compensación adicional no fue posible técnicamente en 2008, debido al cierre del ejercicio contable.

FIABILIDAD DE LAS TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN

2.36. El **anexo 2.3** sintetiza los resultados del examen de las tomas de posición de la Comisión. El Tribunal expone a continuación, de forma más detallada, varias observaciones importantes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.37. La insuficiencia significativa del sistema puesta de manifiesto por la fiscalización del Tribunal sobre la fiabilidad de las cuentas para los recursos propios tradicionales en un Estado miembro (véase el apartado 2.15) también fue detectada por la Comisión en sus trabajos de inspección. El Tribunal considera que esta insuficiencia habría debido constar en el informe anual de actividad de la Dirección General de Presupuestos.

2.38. El error detectado por el Tribunal en el cálculo, por la Comisión, del importe definitivo de 2006 del cheque británico (véase el apartado 2.16) se expone en el informe anual de actividad de la Dirección General de Presupuestos, que presenta las medidas de control suplementarias adoptadas posteriormente. No obstante, teniendo en cuenta los propios criterios de materialidad de la Comisión, el Tribunal considera que habría debido formularse una reserva en la declaración de fiabilidad del director general de la Dirección General de Presupuestos.

2.37. Los problemas en el sistema de contabilidad de este Estado miembro han sido objeto de un seguimiento estrecho por la Comisión desde 2008. La Comisión ha llevado a cabo tres inspecciones de los RPT dedicadas a este tema, una en 2008 y dos en 2009 y ha solicitado medidas correctoras, incluidas la mejora de los controles internos y auditorías externas a gran escala del plan contable. Los progresos realizados por el Estado miembro volverán a ser examinados en la reunión del CCRP de julio de 2011 en relación con el último informe de inspección de la Comisión. Las deficiencias constatadas ya anteriormente están siendo supervisadas estrechamente por la Comisión, y se refieren solo a un Estado miembro, en el que hasta ahora no se ha constatado una insuficiencia de pagos de los RPT, cuestión que no fue mencionada particularmente en el informe anual de actividad de 2010.

2.38. En vista de las correcciones que están efectuándose, la incidencia final del error estará por debajo del umbral de importancia relativa de la Comisión en 2011.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

2.39. Basándose en su trabajo de auditoría ⁽²⁴⁾, el Tribunal llega a la conclusión siguiente:

- a) las declaraciones y los pagos de los Estados miembros relativos a los recursos propios tradicionales;
- b) el cálculo realizado por la Comisión de las contribuciones de los Estados miembros a partir de los datos sobre el IVA y la RNB comunicados por estos;
- c) otros tipos de ingresos,

del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2010 no contienen errores significativos.

⁽²⁴⁾ Por los motivos aducidos en los apartados 2.12 y 2.13, esta conclusión no permite evaluar la calidad de los datos del IVA o la RNB que los Estados miembros comunicaron a la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.40. Sobre la base de su trabajo de auditoría, el Tribunal considera que los sistemas de control y supervisión son eficaces para garantizar la regularidad de los ingresos. No obstante, llama la atención sobre las insuficiencias que se exponen a continuación:

- a) los controles del Tribunal siguen poniendo de manifiesto problemas con la utilización de la contabilidad B (véase el apartado 2.19) y la fiabilidad de la contabilidad A y B (véanse los apartados 2.15 y 2.20). También se constataron insuficiencias en la supervisión de las aduanas nacionales (véase el apartado 2.21). El Tribunal llega a la conclusión de que los sistemas de control y supervisión de los Estados miembros examinados solo son parcialmente eficaces para garantizar la exhaustividad y exactitud de los recursos propios tradicionales registrados;
- b) aún existen reservas pendientes de larga duración (véase el apartado 2.23). Además, el Tribunal constató insuficiencias en el control por la Comisión de la aplicación de las Directivas del IVA examinadas por los Estados miembros (véase el apartado 2.25);
- c) la Comisión todavía no ha completado su verificación de los inventarios RNB que abarcan los datos RNB de los Estados miembros con respecto al período iniciado en 2002 (véase el apartado 2.29), y aún no ha suprimido las cuatro reservas específicas pendientes relativas al PNB correspondientes al período 1995-2001 (véase el apartado 2.27);
- d) se constató la existencia de un error en el cálculo definitivo del cheque británico relativo a 2006 ⁽²⁵⁾ (véase el apartado 2.16). Varias insuficiencias afectaron al cálculo del importe de las correcciones para los ejercicios siguientes (véanse los apartados 2.31 a 2.33). El Tribunal considera que los sistemas de control y supervisión de la Comisión son parcialmente eficaces para garantizar que el cheque británico está correctamente calculado;

2.40.

- a) Si procede, los servicios de la Comisión solicitarán a los Estados miembros en cuestión que tomen las medidas adecuadas para subsanar las deficiencias constatadas por el Tribunal. Seguirán examinando la contabilidad B en sus inspecciones periódicas con el fin de minimizar el número de estas deficiencias. Como se mencionó en el apartado 2.21, las últimas inspecciones de la Comisión relativas a los recursos propios tradicionales se han centrado en los controles aduaneros de los Estados miembros; la Comisión seguirá encargándose de tales controles durante sus inspecciones.

- b) La Comisión busca activamente resolver el resto de estas reservas pendientes de larga duración que no se refieran a un procedimiento de infracción ante el Tribunal de Justicia.

En cuanto al paquete del IVA, la evaluación de los cinco Estados miembros restantes está aún en curso y la Comisión espera finalizarla en septiembre de 2011. En cuanto a la directiva del IVA para combatir el fraude fiscal, la Comisión, tras haber recibido las notificaciones tardías de los Estados miembros, está en disposición ahora de finalizar el seguimiento completo de la ejecución para finales de 2011 mediante un informe de la Comisión al Consejo (véase el apartado 2.25).

- c) La Comisión presentará los informes de evaluación de los datos de la RNB de los Estados miembros en 2011, a fin de que las reservas generales puedan ser sustituidas, en su caso, por reservas específicas. La Comisión continúa cooperando con los dos países que tienen aún pendientes reservas relativas a la RNB correspondientes al período 1995-2001 (una para Grecia, tres para el Reino Unido), de forma que puedan suprimirse dichas reservas. Como resultado de estos esfuerzos, fue suprimida en 2011 una reserva para el Reino Unido.
- d) El sistema de supervisión y control ha sido revisado profundamente tras la detección de este error por el Tribunal.

La Comisión considera que la metodología para calcular los gastos asignados es lo suficientemente sólida para calcular la participación del Reino Unido en los mismos. La existencia de estas «deficiencias» señaladas por el Tribunal es la consecuencia de evaluar que el coste marginal de la búsqueda de un mayor refinamiento en el cálculo no sería rentable.

⁽²⁵⁾ Además, en diciembre de 2009, la Comisión detectó un error en su cálculo de las estimaciones provisionales del cheque británico correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009, que representaban una sobrestimación de 138 millones de euros (2,6 %) y 458 millones de euros (13 %) respectivamente (véase el apartado 2.17 del Informe Anual relativo al ejercicio 2009). Los importes corregidos se han tenido en cuenta para el cálculo de las estimaciones actualizadas de la corrección del Reino Unido llevado a cabo en 2010 (antes de que los importes definitivos sean calculados en 2012 y 2013).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- e) las pérdidas para el presupuesto derivadas de la dispensa del cobro de los derechos habrían podido evitarse o como mínimo reducirse si la Comisión hubiese adoptado un enfoque más proactivo (véase el apartado 2.35).

Recomendaciones

2.41. El **anexo 2.4** presenta el resultado del examen por el Tribunal de los avances con respecto a las recomendaciones formuladas en sus anteriores informes anuales. Cabe observar los aspectos siguientes:

- en el ámbito de los recursos propios tradicionales, la Comisión ha procedido a una evaluación de las insuficiencias que afectan a los procedimientos aduaneros simplificados aplicados a las importaciones. El Tribunal mantiene su opinión por lo que se refiere a la anotación en la contabilidad B de las deudas aduaneras devengadas por mercancías decomisadas,
- por lo que respecta a los recursos propios basados en la RNB, los Estados miembros no siempre aplican las directrices sobre la comunicación de las principales revisiones estadísticas y no se han observado progresos en la ejecución de una política de revisión común en la Unión Europea.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- e) Las decisiones de la Comisión relativas a las renunciaciones no han sido impugnadas por el Tribunal. Los sistemas subyacentes fiscalizados por el Tribunal en relación con las renunciaciones se refieren mayoritariamente a un contexto legislativo y de gestión de hace más de diez años. Desde esa fecha, se ha creado EuropeAid (2001), se ha aprobado un nuevo Reglamento financiero (2003), se ha instaurado un Sistema Común de Información RELEX basado en TI (2003) y la gestión de la ayuda exterior se ha transferido a las delegaciones in situ (2004).

2.41.

- La Comisión ha realizado una evaluación de las deficiencias existentes en los procedimientos aduaneros simplificados en su informe anual de actividades del año 2010. También ha llevado a cabo inspecciones de la estrategia de control aduanero en todos los Estados miembros y ha preparado un informe temático sobre las deficiencias detectadas en las inspecciones y en las auditorías del Tribunal. Presentó un borrador de este informe en la reunión del CCRP de diciembre de 2010: la versión final del informe será examinada en la reunión del CCRP de julio de 2011.

La posición de la Comisión sobre el asiento en la contabilidad B de las deudas aduaneras nacidas por la incautación de mercancías es diferente de la del Tribunal de Cuentas. La Comisión ha examinado el fallo del Tribunal de Justicia en el caso Elshani (asunto C-459/07) y el caso Dansk Logistik (asunto C-230/08) y concluye que puede mantener su posición actual.

Véase la respuesta de la Comisión en el anexo 2.4.

- Referente al recurso propio basado en la RNB, la cuestión de las revisiones se aborda en el documento GNIC/085, y las revisiones de la RNB de los Estados miembros son supervisadas a través de los informes anuales de calidad en el contexto del Reglamento de la RNB. En cuanto a las directrices del CMFB ⁽¹⁾ sobre la comunicación de las principales revisiones estadísticas, la Comisión (Eurostat) seguirá insistiendo en la necesidad de que los Estados miembros apliquen estas directrices, en particular en las reuniones del Comité de la RNB. La Comisión está en negociaciones con los Estados miembros para llevar a cabo una política común de revisión en la UE, teniendo en cuenta las observaciones formuladas por el Tribunal.

⁽¹⁾ Comité de Estadísticas Monetarias, Financieras y de Balanza de Pagos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

A raíz de este examen, y de las observaciones y conclusiones referentes a 2010, el Tribunal recomienda a la Comisión que:

- prosiga sus esfuerzos para velar por la correcta utilización de la contabilidad B, por que los sistemas contables permitan que la contabilidad A y B de los Estados miembros sea manifiestamente completa y correcta, y por que se siga reforzando la supervisión de las aduanas nacionales (recursos propios tradicionales),
- presente al Comité RNB informes de evaluación sobre los datos RNB de los Estados miembros con el fin de poder sustituir en 2011 las reservas generales existentes por reservas específicas para el período iniciado a partir de 2002. En la evaluación de la RNB de los Estados miembros, debe tener en cuenta la valoración de los sistemas de control y supervisión de los INE para el establecimiento de las cuentas nacionales y determinar claramente el alcance de la opinión que emite (recursos propios basados en la RNB).

- La Comisión proseguirá con el examen de la contabilidad B y de los planes contables en sus inspecciones, a fin de garantizar que los estados de la contabilidad A y B notificados por los Estados miembros sean correctos. Como se mencionó en el apartado 2.21, las recientes inspecciones de la Comisión en materia de recursos propios tradicionales se han centrado especialmente en los controles aduaneros de los Estados miembros y en sus inspecciones futuras continuará verificando los controles aduaneros nacionales, así como las medidas de los Estados miembros para reforzarlos.
- La Comisión presentará los informes de evaluación en el año 2011, a fin de que las reservas generales pueden ser sustituidas, en su caso, por reservas específicas. La Comisión considera que el planteamiento que aplica (controles documentales de los cuestionarios RNB, verificación de inventarios RNB utilizando el GIAQ junto con una verificación directa) es adecuado para una evaluación final de la RNB de los Estados miembros. En este contexto, los sistemas de supervisión y control (SCS) son de naturaleza organizativa y no ofrecen indicaciones específicas sobre la fiabilidad de la contabilidad, que depende primordialmente de las fuentes y métodos estadísticos utilizados, pese a que los SCS pueden contribuir a atenuar el riesgo de error en la contabilidad nacional. La Comisión proseguirá sus esfuerzos por elaborar directrices SCS para que los Estados miembros confeccionen sus cuentas nacionales teniendo en cuenta las observaciones formuladas por el Tribunal.

SEGUIMIENTO DEL INFORME ESPECIAL Nº 2/2008, SOBRE LA INFORMACIÓN ARANCELARIA VINCULANTE

Introducción

2.42. En 2008 el Tribunal publicó su Informe Especial nº 2/2008, sobre la Información arancelaria vinculante (IAV) ⁽²⁶⁾. La IAV consiste en una decisión de clasificación arancelaria expedida por escrito por las autoridades aduaneras de un Estado miembro a petición de operadores económicos. Esta información vincula jurídicamente a todas las autoridades aduaneras de la UE y a su titular hasta seis años a partir de la fecha de su emisión.

2.43. Se constató que aunque el funcionamiento del sistema de IAV era globalmente correcto se precisaban mejoras.

⁽²⁶⁾ DO C 103 de 24.4.2008, p. 1.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.44. En su decisión sobre la aprobación de la gestión relativa a 2007 ⁽²⁷⁾ el Parlamento instó a la Comisión a resolver urgentemente las insuficiencias existentes y los litigios relativos a la clasificación arancelaria. El Consejo invitó a la Comisión a perfeccionar el sistema IAV y a evaluar su puesta en práctica y su aplicación en los Estados miembros, pero destacó que la posible responsabilidad financiera de estos, de existir, debería evaluarse con la mayor prudencia ⁽²⁸⁾.

Seguimiento de las recomendaciones

- a) *Recomendación:* La Comisión debería reducir los retrasos en la resolución de las clasificaciones arancelarias incoherentes (apartados 43 y 44 del Informe Especial nº 2/2008).

Avances efectuados: Se ha incrementado el número de agentes encargados de las cuestiones relativas a la IAV y se han reducido los retrasos observados en la resolución de las clasificaciones arancelarias incoherentes.

- b) *Recomendación:* La Comisión debería evaluar el pleno impacto financiero de la emisión de IAV inexactas y actualizar la base de datos europea de Información arancelaria vinculante (EBTI-3) (apartados 45 y 46 del Informe Especial nº 2/2008).

Avances efectuados: La Comisión pudo demostrar que velaba por que los Estados miembros fueran considerados responsables de las pérdidas derivadas de la emisión de IAV inexactas.

Se introdujeron nuevas funciones en la base de datos EBTI-3 con el fin de garantizar un mejor cumplimiento de las disposiciones legales. La interfaz de usuario de la base de datos de acceso público EBTI-3 se encuentra actualmente traducida a todos los idiomas oficiales de la UE (salvo el maltés y el irlandés) y el tesoro se está actualizando progresivamente.

- c) *Recomendación:* La reglamentación, a la que se suman las directrices administrativas de la Comisión, debería reforzarse (apartado 47 del Informe Especial nº 2/2008).

Avances efectuados: Se ha adoptado la obligación de que un importador declare la IAV que detenta para sus mercancías ⁽²⁹⁾, pero no será aplicable hasta la entrada en vigor de las DACAM. Estas disposiciones también tienen como fin mejorar la gestión del «período de gracia».

2.44.

b)

La Comisión seguirá examinando el uso incorrecto de la IAV (Información arancelaria vinculante) que tiene un efecto negativo en los recursos propios tradicionales y, si procede, considerará a los Estados miembros responsables financieramente.

⁽²⁷⁾ Decisión del Parlamento Europeo, de 23 de abril de 2009, sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2007, sección III — Comisión.

⁽²⁸⁾ Sesión nº 2881 del Consejo, Luxemburgo, 23 y 24 de junio de 2008.

⁽²⁹⁾ Reglamento (CE) nº 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado) (DO L 145 de 4.6.2008, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- d) *Recomendación:* La Comisión debería instar a los Estados miembros a corregir las insuficiencias detectadas (apartado 48 del Informe Especial nº 2/2008).

Avances efectuados: Durante sus visitas de seguimiento, la Comisión ha supervisado los casos de incumplimiento de las exigencias legales y las insuficiencias puestas de relieve por el Tribunal.

Conclusiones

2.45. La Comisión ha mejorado el sistema de IAV y efectuado el seguimiento de su ejecución y aplicación en los Estados miembros. Sin embargo, las medidas correctoras claves no serán eficaces hasta la entrada en vigor de las DACAM, y la Comisión debería proseguir sus esfuerzos a fin de reducir el tiempo necesario para aportar una solución a las cuestiones de clasificación.

- d) *La Comisión ha hecho un seguimiento completo de los Estados miembros en el marco de los procedimientos de gestión relacionados con la IAV. Ese ejercicio se inició a mediados de 2007 y todavía está en curso en forma de acciones de seguimiento. Además, la Comisión tiene la intención de llevar a cabo cinco inspecciones in situ de RPT relacionadas con la IAV en 2011.*

La Comisión está supervisando continuamente los progresos de los Estados miembros y aborda con regularidad las deficiencias en la aplicación de las condiciones legales.

2.45. *La Comisión toma nota y continúa en sus esfuerzos de acelerar la resolución de los problemas de clasificación.*

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE LOS INGRESOS

2010				2009	2008	2007
Recursos propios tradicionales	IVA/RNB, correcciones con arreglo al título presupuestario 1	Otros ingresos	Total			

TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA

Total de operaciones (consistentes en):	6	43	6	55	62	60	66
órdenes de ingreso	6	43	6	55	62	60	66

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN ⁽¹⁾

Proporción de operaciones verificadas que se consideran:

Exentas de errores	100 %	(6)	100 %	(43)	100 %	(6)	100 %	(55)	95 %	100 %	100 %
Afectadas por uno o más errores	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	5 %	0 %	0 %

IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES

Porcentaje de error más probable ⁽²⁾	0 %
---	-----

⁽¹⁾ Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.⁽²⁾ Dado que no se halló ningún error significativo, solo se presenta el porcentaje de error más probable.

ANEXO 2.2

RESULTADOS DEL EXAMEN DE LOS SISTEMAS CORRESPONDIENTES A LOS INGRESOS

Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados

Sistema examinado	Controles internos claves (Comisión)			Controles internos claves en los Estados miembros auditados	Valoración global
	Controles de la Comisión en los Estados miembros	Cálculo/controles documentales por la Comisión, de los importes	Gestión de las reservas/ejecución presupuestaria por la Comisión		
Recursos propios tradicionales	Eficaces	Eficaces	s.o.	Parcialmente eficaces	Eficaz
IVA/RNB	Eficaces	Eficaces	Eficaces	s.o.	Eficaz
Cheque británico	s.o.	Parcialmente eficaces	s.o.	s.o.	Parcialmente eficaz
Dispensas del cobro	s.o.	Eficaces	Eficaces ⁽¹⁾	s.o.	Eficaz
Multas y sanciones	s.o.	Eficaces	s.o.	s.o.	Eficaz

s.o.: sin objeto (no procede o no ha sido evaluado)

⁽¹⁾ En el caso de las dispensas del cobro efectuadas en 2010, el Tribunal constató insuficiencias en la gestión de ejercicios anteriores por la Comisión que incrementaron el riesgo de no recaudación de los derechos.

Valoración global de los sistemas de control y supervisión seleccionados

Valoración global	2010	2009	2008	2007
	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz

ANEXO 2.3

RESULTADOS DEL EXAMEN DE LAS TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN RESPECTO DE LOS INGRESOS

DG principales	Naturaleza de la declaración del director general (*)	Reservas	Observaciones del Tribunal	Valoración global de la fiabilidad	
				2010	2009
BUDG	sin reservas con respecto a los recursos propios	s.o.	<p>La insuficiencia significativa del sistema puesta de manifiesto por la fiscalización del Tribunal sobre la fiabilidad de las cuentas para los recursos propios tradicionales en Bélgica también fue detectada por los trabajos de inspección de la Comisión. El Tribunal considera que esta insuficiencia habría debido constar en el informe anual de actividad de la DG BUDG (véase el apartado 2.37).</p> <p>El error detectado por el Tribunal en el cálculo de la Comisión del importe definitivo para 2006 del cheque británico se describe en el informe anual de actividad de la DG BUDG, que establece las medidas de control suplementarias aplicadas posteriormente. No obstante, teniendo en cuenta los propios criterios de materialidad de la Comisión, el Tribunal es del parecer de que habría debido formularse una reserva en la declaración de fiabilidad del director general de la DG BUDG (véase el apartado 2.38).</p>	B	A

s.o.: sin objeto (no procede)

(*) El director general afirma en su declaración de fiabilidad tener una seguridad razonable de que los procedimientos de control aplicados ofrecen las garantías necesarias sobre la regularidad de las operaciones.

A: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración correcta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

B: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración parcialmente correcta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

C: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración incorrecta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES RESPECTO DE LOS INGRESOS

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Avances conseguidos	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
2009	En su Informe Anual relativo a 2009 (apartado 2.32), el Tribunal llamó la atención sobre los resultados de auditoría de su Informe Especial n° 1/2010 sobre procedimientos aduaneros simplificados para la importación e hizo hincapié en que la Comisión deberá tener en cuenta las conclusiones de dicho Informe junto con el seguimiento dado a sus propios resultados de las inspecciones de los procedimientos simplificados y la estrategia de control de los Estados miembros en su informe anual de actividad de 2010.	La Comisión reconoció la existencia de insuficiencias en los controles aduaneros de los Estados miembros relativos a los procedimientos simplificados. Sin embargo, considerando los trabajos de inspección en curso, la respuesta generalmente positiva de los Estados miembros a las observaciones del Tribunal y el globalmente bajo impacto financiero de los errores detectados, la Comisión consideró que no era necesario formular una reserva en la declaración del director general (que figura en el informe anual de actividad de la DG BUDG) sobre este asunto.	La Comisión ha realizado una evaluación de las deficiencias existentes en los procedimientos aduaneros simplificados en su informe anual de actividades del año 2010. Supervisa las medidas adoptadas por los Estados miembros en respuesta a las conclusiones de sus propias inspecciones y a las auditorías del Tribunal. Varios Estados miembros ya han informado sobre las medidas correctoras que han adoptado o adoptarán para hacer frente a las deficiencias de control halladas. La Comisión ha llevado a cabo también inspecciones de la estrategia de control aduanero en todos los Estados miembros y ha preparado un informe temático sobre las deficiencias detectadas en las inspecciones y en las auditorías del Tribunal. Los Estados miembros han tenido tiempo para presentar sus observaciones al borrador; en la reunión del CCRP de julio de 2011 se examinará una versión final del informe que tiene en cuenta estas observaciones. La posición de la Comisión sobre el asiento en la contabilidad B de las deudas aduaneras nacidas por la incautación de mercancías es diferente de la del Tribunal de Cuentas. La Comisión ha examinado el fallo del Tribunal de Justicia en el caso Elshani (asunto C 459/07) y el caso Dansk Logistik (asunto C-230/08) y concluye que puede mantener su posición actual.	El Tribunal toma nota de esta evaluación de la Comisión y procederá a su propio análisis junto con el seguimiento de su informe especial sobre procedimientos aduaneros simplificados aplicados a las importaciones.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Avances conseguidos	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
2009	En su Informe Anual relativo a 2009 (apartado 2.22), el Tribunal mantuvo que las deudas devengadas por mercancías decomisadas antes de que las mercancías pasen más allá de la primera aduana situada en territorio de la Comunidad deben anotarse en la contabilidad B. Esta opinión, en consonancia con la sentencia del Tribunal de Justicia de abril de 2009 (asunto C-459/07), no era compartida por la Comisión.	La Comisión analizó la reciente sentencia del Tribunal de Justicia (abril de 2010) sobre un asunto similar, el C-230/08.	La posición de la Comisión sobre el asiento en la contabilidad B de las deudas aduaneras nacidas por la incautación de mercancías es diferente de la del Tribunal de Cuentas. La posición de la Comisión se basa en el artículo 867 bis del Reglamento (CEE) nº 2454/93, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del código aduanero de la UE, según la cual las mercancías decomisadas o confiscadas deben considerarse incluidas en el régimen de depósito aduanero, de conformidad con el artículo 98 del código aduanero. En relación con las mercancías amparadas por este procedimiento, se considera suspendido el nacimiento de la deuda aduanera, por lo que no hay que efectuar ningún asiento en la contabilidad. La Comisión ha examinado el fallo del Tribunal de Justicia en el caso Elshani (asunto C-459/07) y el caso Dansk Logistik (asunto C-230/08), y ha llegado a la conclusión de que puede mantenerse su posición actual.	El Tribunal de Cuentas mantiene su opinión acerca de la anotación en la contabilidad B de las deudas aduaneras devengadas por mercancías decomisadas. Dos sentencias del Tribunal de Justicia corroboran esta opinión.
	En su Informe Anual relativo a 2009 (apartado 2.27), el Tribunal expuso que la Comisión (en su informe de enero de 2010 sobre las estadísticas relativas al déficit y al endeudamiento públicos de Grecia al Consejo, Ecofin) cuestionó la calidad de las estadísticas macroeconómicas griegas, incluidas la cuentas nacionales, y que la Comisión y el Consejo plantearon dudas sobre la eficacia del funcionamiento de los sistemas de control y supervisión del servicio estadístico nacional de Grecia, que también elabora los datos RNB para el cálculo de recursos propios.	El análisis en profundidad por la Comisión de la repercusión potencial de las cuestiones que surgieron de esta verificación del déficit y de la deuda con respecto a los datos de Grecia no pusieron de manifiesto una repercusión significativa en los niveles del PIB y la RNB. Los trabajos de verificación llevados a cabo durante 2010 por la Comisión (Eurostat) sobre los datos fiscales de Grecia para realizar el seguimiento de las insuficiencias puestas de relieve en su informe de enero de 2010 señalaron una repercusión de entre el 0,5 % y el 0,9 % en el nivel del PIB de Grecia.	La respuesta de la Comisión en la primavera de 2010 a la observación del Tribunal en el momento de la preparación del Informe Anual relativo a 2009 del Tribunal remitió a las conclusiones del informe de enero de 2010, en el que no se trató el tema de la reclasificación de las entidades públicas. La incidencia en el PIB mencionada por el Tribunal se deriva de la reclasificación de las entidades públicas, a raíz de los trabajos efectuados en noviembre de 2010. Por lo tanto, no es preciso reconsiderar la respuesta de la Comisión a la observación incluida en el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2009. Las revisiones de los datos de los Estados miembros de años anteriores son supervisadas por la Comisión durante los años siguientes, de acuerdo con los tradicionales procedimientos de control de la RNB.	La evaluación efectuada por la Comisión sobre el impacto en el PIB y la RNB de las insuficiencias vinculadas a las estadísticas relativas al déficit y al endeudamiento públicos de Grecia debería tener en cuenta los resultados de su trabajo finalizado en noviembre de 2010.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Avances conseguidos	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
2009	<p>En su Informe Anual relativo a 2006, el Tribunal formuló observaciones sobre los datos RNB revisados de Grecia (apartados 4.24 a 4.26) y recomendó a la Comisión en el apartado 4.32 que:</p> <p>a) establezca normas sobre la comunicación de las revisiones de la RNB, para que las principales revisiones se le notifiquen previamente, así como al Comité RNB;</p> <p>b) aplique una política coordinada para las revisiones de los datos de las cuentas nacionales que incorpore el requisito de efectuar evaluaciones comparativas regulares;</p> <p>c) vele por que las conclusiones del control del inventario de Grecia estén disponibles con antelación suficiente para contabilizar los datos corregidos en el ejercicio 2007.</p> <p>En sus Informes Anuales relativos a 2007, 2008 y 2009 el Tribunal prosiguió el seguimiento de estas cuestiones en el anexo 4.2 (2007 y 2008) y en el anexo 2.4 (2009), respectivamente.</p>	<p>a) Cuatro Estados miembros presentaron importantes revisiones de sus cuestionarios RNB e informes de calidad relativos a 2010. En un caso (Finlandia), no se notificó la revisión previamente.</p> <p>b) En la reunión del Comité de estadísticas monetarias, financieras y de balanza de pagos (CMFB) de enero de 2010, se concluyó que la Comisión (Eurostat) y el Banco Central Europeo deberían emprender un estudio de impacto sobre la «política de revisión de las cuentas nacionales y de la balanza de pagos» en el otoño de 2010 y presentar los resultados de la encuesta referente a este estudio en la reunión del CMFB de enero de 2011. Sin embargo, a raíz de la finalización del nuevo proyecto de SEC (Sistema Europeo de Cuentas) y otras tareas, se decidió aplazar el inicio de la encuesta hasta principios de 2011 y presentar los resultados del estudio de impacto en la reunión del CMFB de julio de 2011.</p> <p>c) La Comisión (Eurostat) prosigue su cooperación con el INE de Grecia a fin de poder suprimir la reserva PNB pendiente para el período 1995-2001.</p>	<p>a) La Comisión reitera constantemente a los Estados miembros que hay que aplicar las directrices, en particular, durante las reuniones del Comité de la RNB y en los contactos bilaterales. Aunque en el caso de Finlandia se ofreció anticipadamente una completa información durante las reuniones del Comité de la RNB y en una visita a Finlandia en relación con la RNB, la Comisión seguirá supervisando y haciendo hincapié en la importancia de que los Estados miembros cumplan el procedimiento CMFB.</p> <p>b) Sin comentarios</p> <p>c) La Comisión (Eurostat) sigue manteniendo su cooperación con las autoridades griegas con el fin de poder levantar el resto de reservas pendientes relativas al PIB del período 1995-2001.</p>	<p>a) La Comisión debe adoptar las medidas apropiadas para garantizar la aplicación sistemática por los Estados miembros de las directrices sobre la comunicación de las principales revisiones estadísticas (elaboradas por el CMFB).</p> <p>b) El Tribunal observa que la Comisión (Eurostat) no logró avances en 2010 por lo que respecta a la aplicación de una política de revisión común en la Unión Europea.</p> <p>c) Véanse los apartados 2.26, 2.27 y 2.29.</p>

ANEXO 2.5

CÁLCULO DEL CHEQUE BRITÁNICO PARA 2006 Y EJERCICIOS SUBSIGUIENTES

1. Las modalidades para calcular el cheque británico con respecto a 2006 se fijan en la decisión sobre recursos propios de 2000 ⁽¹⁾ y en un documento de trabajo de la Comisión aprobado por el Consejo al adoptar la decisión sobre recursos propios ⁽²⁾.
2. El cálculo del cheque británico consta de una serie de etapas.
3. La primera etapa consiste en:
 - a) calcular la diferencia entre:
 - i) la cuota del Reino Unido en la suma de las bases IVA sin nivelar ⁽³⁾, y
 - ii) la cuota del Reino Unido en los gastos asignados totales;
 - b) multiplicar la diferencia así obtenida en a) por los gastos asignados totales;
 - c) multiplicar el resultado obtenido en b) por 0,66.
4. Las «bases IVA sin nivelar» eran las bases de los recursos propios basados en el IVA en la medida en que se aplicaba al introducirse el cheque británico.
5. Los «gastos asignados» son gastos del presupuesto de la Unión que pueden asignarse a beneficiarios en los Estados miembros, con lo cual quedan excluidos los gastos fuera de la Unión Europea o los gastos que no pueden asignarse o identificarse. Un importe correspondiente a los gastos de preadhesión en los Estados miembros que integraron la Unión en 2004 se deduce del total de gastos asignados.
6. La segunda etapa en el cálculo del cheque consiste en estimar la «ventaja del Reino Unido» a partir de los cambios en los recursos propios basados en el IVA efectuados desde que se introdujo el cheque británico [reducción del porcentaje empleado para recaudar el recurso propio basado en el IVA, «nivelación» de las bases IVA al 50 % de la renta nacional bruta (RNB) o de un Estado miembro] y de la introducción del cuarto recurso propio basado en la RNB.
7. Un elemento de la determinación de la «ventaja del Reino Unido» pertinente con respecto a la observación formulada en el apartado 2.16 es el cálculo del tipo uniforme de los recursos propios basados en el IVA aplicable en 2006. Para ello, debe deducirse de un «tipo máximo de referencia» para el IVA (0,50 % en 2006) un «tipo congelado», que depende a su vez de la magnitud del cheque británico. El error señalado en el apartado 2.16 se debe al hecho que la Comisión añadió el «tipo congelado» al «tipo máximo de referencia» en lugar de deducirlo.
8. Otro ajuste a la corrección consiste en deducir los «beneficios excepcionales de recursos propios tradicionales». Los Estados miembros retienen el 25 % de los beneficios de dichos recursos; cuando se introdujo el cheque británico la retención era del 10 %. La corrección se reduce en la medida en que estos beneficios disminuyen los pagos de recursos propios del Reino Unido.
9. Las modalidades para el cálculo del cheque británico en los ejercicios subsiguientes a 2006 se fijan en la decisión sobre recursos propios de 2007 ⁽⁴⁾ y en un nuevo documento de trabajo de la Comisión aprobado por el Consejo ⁽⁵⁾. Las modalidades introducidas a partir de 2006 difieren en algunas particularidades de las aplicables a la corrección de 2006.

⁽¹⁾ Decisión 2000/597/CE, Euratom del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO L 253 de 7.10.2000, p. 42).

⁽²⁾ Documento de trabajo de la Comisión sobre el método de cálculo, la financiación, el pago y la consignación presupuestaria de la corrección de los desequilibrios presupuestarios con arreglo a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de la Decisión 2000/597/CE (Referencia 10646/00, Adenda 2 de la nota punto «I/A» con fecha de 21 de septiembre de 2000 de la Secretaría General del Consejo al Comité de Representantes Permanentes y al Consejo, Adopción de la Decisión del Consejo 2000/597/CE, Euratom sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea).

⁽³⁾ Conforme al artículo 2, apartado 1, letra c), de la Decisión 2000/597/CE, las bases impositivas del IVA que deberán tenerse en cuenta a efectos de los recursos propios no excederán del 50 % del PNB (hasta 2001)/RNB (a partir de 2002).

⁽⁴⁾ Véase la Decisión 2007/436/CE, Euratom.

⁽⁵⁾ Documento de trabajo de la Comisión sobre el método de cálculo, la financiación, el pago y la consignación presupuestaria de la corrección de los desequilibrios presupuestarios en favor del Reino Unido (Referencia 9851/07, Adenda 2 de la nota punto «I/A» con fecha de 23 de mayo de 2007 de la Secretaría General del Consejo al Comité de Representantes Permanentes y al Consejo, Adopción de la Decisión 2007/436/CE, Euratom del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea).

-
10. Por lo que se refiere a los gastos asignados cuyos principios generales siguen vigentes (con respecto a la decisión sobre recursos propios de 2000), hay que destacar en particular dos aspectos en el contexto de las críticas expresadas en los apartados 2.31 a 2.33.
- a) El documento de trabajo de la Comisión dispone que, cuando esta institución tenga conocimiento de que el beneficiario en cuestión actúa como intermediario, los pagos han de imputarse, siempre que sea posible, a los Estados miembros de residencia de los beneficiarios finales, en función de sus cuotas respectivas en dichos pagos.
 - b) El concepto de gasto utilizado por la Comisión en el cálculo del cheque británico corresponde a los «pagos efectivos» realizados el ejercicio en cuestión en función del presupuesto anual o de las prórrogas de créditos no utilizados al ejercicio siguiente.
11. Los apartados 2.31 a 2.33 indican que la Comisión no tomó las medidas apropiadas para incluir en el cálculo el total de los gastos asignados o para asignar los pagos en la medida de lo posible.

CAPÍTULO 3

Agricultura y recursos naturales

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	3.1-3.16
Características específicas del grupo de políticas	3.2-3.15
Alcance y enfoque de la auditoría	3.16
Regularidad de las operaciones	3.17-3.22
Eficacia de los sistemas	3.23-3.51
Ámbito político de Agricultura y desarrollo rural	3.23-3.48
Sistemas relativos a la regularidad de las operaciones	3.23-3.41
Sistemas relativos a las recuperaciones y las correcciones financieras	3.42-3.48
Ámbitos políticos de Medio ambiente, Asuntos marítimos y pesca, Sanidad y protección de los consumidores	3.49-3.51
Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión	3.52-3.54
Conclusiones y recomendaciones	3.55-3.60
Conclusiones	3.55-3.56
Recomendaciones	3.57-3.60

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

3.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas de Agricultura y recursos naturales, que abarca los ámbitos políticos 05-Agricultura y desarrollo rural, 07-Medio ambiente, 11-Asuntos marítimos y pesca y 17-Sanidad y protección de los consumidores. El **cuadro 3.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2010.

Cuadro 3.1 — Agricultura y recursos naturales — Información clave de 2010

(millones de euros)

Título presupuesto	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
5	Agricultura y desarrollo rural	Gastos administrativos	131	Centralizada directa
		Intervenciones en mercados agrícolas	4 314	Compartida
		Ayudas directas	39 676	Compartida
		Desarrollo rural	11 483	Compartida
		Medidas de preadhesión	14	Descentralizada
		Otros	(7)	Compartida
		55 611		
7	Medio ambiente	Gastos administrativos	91	Centralizada directa
		Gastos operativos	267	Centralizada directa/Centralizada indirecta
		358		
11	Asuntos marítimos y pesca	Gastos administrativos	40	Centralizada directa
		Gastos operativos	616	Centralizada/Compartida
		656		
17	Sanidad y protección de los consumidores	Gastos administrativos	112	Centralizada directa
		Gastos operativos	478	Centralizada directa/Centralizada indirecta
		590		
		Total de gastos administrativos ⁽¹⁾	374	
		Total de gastos operativos	56 841	
		Compuesto por: — anticipos	851	
		— pagos intermedios/finales	55 990	
		Total de pagos del ejercicio	57 215	
		Total de compromisos del ejercicio	60 992	

⁽¹⁾ La fiscalización de los gastos administrativos se expone en el capítulo 7.

Fuente: Cuentas anuales de la Unión Europea correspondientes a 2010.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas del grupo de políticas**Ámbito político de Agricultura y desarrollo rural**

3.2. Los objetivos ⁽¹⁾ de la política agrícola común, según dispone el Tratado, consisten en incrementar la productividad agrícola, garantizando así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos y asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

3.3. El presupuesto de la UE financia el gasto de la política agrícola común principalmente a través de dos fondos ⁽²⁾: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (en lo sucesivo, «el Feaga»), que financia plenamente las ayudas directas y las medidas de mercado ⁽³⁾ de la UE, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (en lo sucesivo, «el Feader»), que cofinancia en diferentes proporciones los programas de desarrollo rural.

3.4. Las principales medidas financiadas por el Feaga (43 990 millones de euros) son:

- Las *ayudas directas* del «régimen de pago único» (RPU). Los pagos del RPU se basan en «derechos» ⁽⁴⁾, cada uno de los cuales se activa con una hectárea de tierra admisible declarada por el agricultor. En 2010, el RPU representaba 29 070 millones de euros de gastos (un 73 % de las ayudas directas).
- Las *ayudas directas* del «régimen de pago único por superficie» (RPUS) que establece el pago de importes uniformes por hectárea admisible de tierra agrícola, se aplica actualmente en diez de los nuevos Estados miembros ⁽⁵⁾, y en 2010 representaba 4 460 millones de euros de gastos (un 11 % de las ayudas directas).
- Otros regímenes de *ayudas directas* de «pagos no disociados» relacionados con determinados tipos de producción agrícola. En 2010, estos regímenes representaban 6 146 millones de euros de gastos (un 16 % de las ayudas directas).

⁽¹⁾ Artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

⁽³⁾ Excepto determinadas medidas, como las medidas de promoción y el programa «fruta en las escuelas», que son objeto de cofinanciación.

⁽⁴⁾ El número y valor de los derechos de cada agricultor fue calculado por las autoridades nacionales de acuerdo con uno de los modelos previstos en la legislación de la UE. En el *modelo histórico*, se conceden a cada agricultor derechos sobre la base del importe medio de la ayuda recibida y la superficie cultivada durante el período de referencia 2000 a 2002. En el *modelo regional*, todos los derechos de pago de una región tienen el mismo valor a tanto alzado y se asigna al agricultor un derecho por cada hectárea de tierra admisible declarada el primer año de solicitud. El *modelo híbrido* asocia el elemento histórico a un importe a tanto alzado y, si es *dinámico*, el elemento histórico disminuye cada año hasta convertirse en un sistema predominantemente a tanto alzado.

⁽⁵⁾ Bulgaria, República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

— *Intervenciones en mercados agrícolas*: las principales medidas son la intervención en forma de almacenamiento y las restituciones por exportación, cuya importancia ha venido disminuyendo en los últimos años, y otras medidas, como las ayudas al vino y a las frutas y las hortalizas, y los programas de alimentos (que representaban en total 4 314 millones de euros en 2010).

3.5. El Feader cofinancia el gasto en *desarrollo rural*, que cubre un gran número de medidas, como los regímenes agroambientales, los importes compensatorios a la agricultura en zonas menos favorecidas, las inversiones en explotaciones agrícolas y las infraestructuras en zonas rurales (11 497 millones de euros) ⁽⁶⁾.

3.6. En todos los regímenes de ayudas directas del Feaga ⁽⁷⁾ y determinados regímenes de ayudas del Feader, los beneficiarios de las ayudas de la UE tienen la obligación legal de cumplir requisitos de «condicionalidad» relacionados con la protección del medio ambiente, la salud pública, animal y vegetal, el bienestar de los animales (requisitos legales de gestión) y con el mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agrarias y ambientales ⁽⁸⁾. La legislación de la UE prevé que cuando se detecte el incumplimiento de dichos requisitos, deberá aplicarse una reducción o exclusión ⁽⁹⁾ de la cuantía total de pagos directos efectuados con respecto a las solicitudes presentadas en el transcurso del año natural de la detección.

3.7. Solo los agricultores tienen derecho a recibir la ayuda por superficie de la UE. Se entenderá por agricultor cualquier persona física o jurídica que lleva a cabo una actividad agraria entendiéndose por tal la producción, la cría o el cultivo de productos agrícolas, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y su mantenimiento a efectos agrícolas, o el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales ⁽¹⁰⁾. El mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales constituye la actividad agraria mínima necesaria para que los solicitantes sean admitidos a las ayudas.

3.6. *Las reducciones y exclusiones se aplican únicamente si la no conformidad se debe a un acto u omisión atribuible directamente a los agricultores y si no es de carácter menor.*

⁽⁶⁾ Este importe comprende el gasto correspondiente al anterior período de programación, así como los instrumentos de preadhesión.

⁽⁷⁾ Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo (DO L 30 de 31.1.2009, p. 16).

⁽⁸⁾ Mientras que las buenas condiciones agrarias y ambientales, tal como aparecen en el anexo IV del Reglamento (CE) n° 73/2009, son aplicables en todos los Estados miembros, los requisitos legales de gestión, según se recogen en el anexo III de dicho Reglamento, solo son obligatorios en la EU-15. Para la EU-10, los requisitos legales de gestión se introducirán gradualmente entre 2009 y 2013, y para la EU-2 entre 2012 y 2014.

⁽⁹⁾ En virtud de los artículos 66 y 67 del Reglamento (CE) n° 796/2004 de la Comisión (DO L 141 de 30.4.2004, p. 18), el nivel de reducción por cada incumplimiento de un requisito legal de gestión o de buena condición agraria y ambiental puede variar entre el 1 % y el 5 % en caso de negligencia y puede desembocar en la denegación total de la ayuda en caso de incumplimiento intencionado.

⁽¹⁰⁾ Véase el artículo 1 y el artículo 2, letras a) y c), del Reglamento (CE) n° 73/2009.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.8. El gasto correspondiente a ambos fondos se canaliza a través de unos 80 ⁽¹¹⁾ organismos pagadores nacionales o regionales en los 27 Estados miembros. Estos organismos pagadores se encargan de desembolsar los pagos a los beneficiarios, pero antes de hacerlo tienen que cerciorarse directamente, o por medio de organismos delegados, de la admisibilidad de las solicitudes de ayuda. Las cuentas y registros de los pagos de los organismos pagadores son inspeccionados por entidades de auditoría independientes (organismos de certificación) que informan a la Comisión en el mes de febrero del año siguiente.

Ámbitos políticos de Medio ambiente, Asuntos marítimos y pesca, Sanidad y protección de los consumidores

3.9. La política de la Unión en materia de *Medio ambiente* está destinada a contribuir a proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, la salud humana y la utilización racional de los recursos naturales, incluso a escala internacional. El Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (LIFE) ⁽¹²⁾ es el instrumento más importante en términos de financiación (205 millones de euros de gastos en 2010) y comprende la aportación de la UE para proyectos llevados a cabo en los Estados miembros a favor de la naturaleza y la biodiversidad, así como de la política, gobernanza, información y comunicación en materia de medio ambiente.

3.10. El Fondo Europeo de Pesca ⁽¹³⁾ (FEP) es el principal instrumento [395 millones de euros de gastos ⁽¹⁴⁾ en 2010] del ámbito político de *Asuntos marítimos y pesca*. En su esfera, la política pesquera común persigue los mismos objetivos que la política agrícola común (véase el apartado 3.2).

3.11. En cuanto al ámbito de *Sanidad y protección de los consumidores*, la UE contribuye, por una parte, a la protección humana, animal y vegetal y, por otra, al bienestar del consumidor (478 millones de euros de gastos en 2010).

Anticipos y pagos intermedios y finales

3.12. En el caso del Feaga, el gasto se compone principalmente del reembolso (pagos intermedios y finales) por la UE de subvenciones abonadas a los agricultores y otros beneficiarios por los Estados miembros.

3.13. Todos los pagos con cargo al Feader correspondieron en 2010 a anticipos y pagos intermedios. En el caso del FEP, solo se efectuaron pagos intermedios.

⁽¹¹⁾ Número de organismos pagadores: 82 al inicio del ejercicio 2010 (y 81 a finales de ese mismo ejercicio (*Fuente*: Informe anual de actividad de la DG AGRI, p. 32)).

⁽¹²⁾ Reglamento (CE) n° 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 149 de 9.6.2007, p. 1).

⁽¹³⁾ El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) ha sido sustituido por el FEP para el actual período de programación (2007-2013) — Reglamento (CE) n° 1198/2006 del Consejo (DO L 223 de 15.8.2006, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Este importe incluye los gastos de períodos de programación anteriores, en particular del IFOP.

3.8. De conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) n° 885/2006 de la Comisión, los organismos de certificación examinan, con carácter anual, los procedimientos de control interno de los organismos pagadores, además de las cuentas anuales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.14. No se pagan anticipos en el ámbito de Sanidad y protección de los consumidores, ya que el reembolso se efectúa a los Estados miembros en función de sus gastos declarados. En el caso de Medio ambiente está prevista una prefinanciación de hasta el 40 % de la contribución de la UE a un proyecto LIFE que se fija en el convenio de subvención.

Reducción significativa de los créditos presupuestarios — Feader

3.15. En el Feader los créditos de pago se redujeron en 1 160 millones de euros (aproximadamente un 9 % de los créditos de pago iniciales) al final de 2010 ⁽¹⁵⁾, sobre todo a raíz de la disminución del ritmo de gasto de los Estados miembros provocada por las dificultades para ofrecer cofinanciación nacional en la actual situación económica.

Alcance y enfoque de la auditoría

3.16. En la **parte 2**, del **anexo 1.1** se describe el enfoque y la metodología generales de auditoría aplicados por el Tribunal. En la auditoría del grupo de políticas Agricultura y recursos naturales cabe destacar los elementos siguientes:

- se examinó una muestra de 238 pagos, que incluyen 146 pagos del Feaga, 80 pagos del Feader y 12 pagos correspondientes a Medio ambiente, Asuntos marítimos y pesca, y Sanidad y protección de los consumidores, todos los cuales constituyen pagos intermedios y finales,
- la evaluación de los sistemas incluyó las auditorías del SIGC del Feaga, seleccionadas mediante una combinación de criterios basados en su importancia, riesgo y elementos aleatorios (método MUS), de cinco organismos pagadores de tres Estados miembros que aplican el RPU —Alemania (Sajonia y Baja Sajonia), España (Castilla-La Mancha y Extremadura) y el Reino Unido (Gales)— y del sistema de control de un Estado miembro (Francia) para la medida «reestructuración del sector del azúcar». En el ámbito de *Desarrollo rural*, el Tribunal seleccionó y comprobó de forma aleatoria los sistemas de control y supervisión de Alemania (Mecklemburgo-Pomerania Oriental), Reino Unido (Escocia), Rumanía, Polonia, Portugal, Italia (Toscana), Letonia y Francia. En el ámbito de *Medio ambiente*, el Tribunal comprobó el funcionamiento del sistema de control interno de la DG ENV,
- se realizó un seguimiento de las insuficiencias relacionadas con el Sistema de Identificación de Parcelas (SIP) y de los controles sobre el terreno incluidos en las DAS 2008 y 2009 de tres organismos pagadores de Grecia, Bulgaria y Rumanía,

⁽¹⁵⁾ Reasignados a otros programas a través de la transferencia global de créditos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- aparte de las auditorías de los pagos y sistemas antes mencionadas, en los Países Bajos y la República Checa se practicaron auditorías coordinadas con las entidades fiscalizadoras superiores de ambos países. En los Países Bajos, la auditoría abarcó el examen de una muestra adicional de 55 pagos, de los cuales 53 correspondían a medidas del Feaga y dos a gastos de desarrollo rural, e incluyó una evaluación de los respectivos sistemas de control y supervisión. En la República Checa, la auditoría abarcó el examen de 30 pagos correspondientes a cuatro medidas del programa de desarrollo rural e incluyó una evaluación de los respectivos sistemas de control y supervisión. Los resultados del examen de estas muestras adicionales se incluyen en el cálculo del porcentaje de error ⁽¹⁶⁾,
- en cuanto a la condicionalidad, el Tribunal limitó su comprobación a las obligaciones referentes a las buenas condiciones agrarias y ambientales (cobertura mínima del suelo, lucha contra la invasión de vegetación no deseada) para las que pueden obtenerse pruebas y adoptarse una conclusión en el momento de la visita de auditoría. Se comprobó el cumplimiento de algunos requisitos legales de gestión (identificación y registro de animales) respecto a pagos del Feader. Además, en el contexto de su auditoría de sistemas, el Tribunal examinó la aplicación a escala nacional de las normas sobre buenas condiciones agrarias y ambientales y los sistemas de control implantados por los Estados miembros. Los casos de incumplimiento que se detectan no se incluyen actualmente en el cálculo del porcentaje de error,
- el examen de las tomas de posición de la Comisión abarcó los informes anuales de actividad de la DG AGRI, la DG CLIMA, la DG ENV, la DG MARE y la DG SANCO,
- además, con el fin de analizar el fundamento de las decisiones de la Comisión sobre liquidación financiera, el Tribunal revisó 61 certificados e informes de los organismos de certificación referentes a 56 organismos pagadores.

⁽¹⁶⁾ Para llegar a su estimación de error, el Tribunal ponderó los resultados de las muestras de operaciones neerlandesas y checas para reflejar el porcentaje de gastos de la PAC que se registró respectivamente en los Países Bajos y la República Checa.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

3.17. El **anexo 3.1** recoge un resumen de los resultados de la verificación de operaciones. La verificación realizada por el Tribunal de su muestra de operaciones puso de relieve que un 37 % de ellas contenían errores. El Tribunal cifra el porcentaje de error más probable resultante de su verificación de operaciones en el 2,3 % ⁽¹⁷⁾ y asimismo detectó que la Comisión había pagado anticipos irregulares a los Estados miembros por un importe de 401 millones de euros (equivalentes al 0,7 % del total de pagos del ejercicio) (véase el apartado 3.22) ⁽¹⁸⁾.

3.18. La auditoría del Tribunal confirmó resultados de años anteriores que indicaban que la frecuencia y el impacto de los errores en los pagos no se distribuían de modo uniforme entre todos los ámbitos políticos. El Tribunal señala que el gasto de Desarrollo rural es particularmente proclive a contener errores. En cambio, no se encontraron errores materiales en los pagos directos cubiertos por el SIGC.

3.19. En Feaga, de un total de 146 operaciones examinadas, 39 (27 %) contenían algún error y de ellas, 29 (74 %) contenían errores cuantificables. Con respecto al gasto en *Desarrollo rural*, de un total de 80 operaciones incluidas en la muestra, 40 (50 %) presentaban algún error y de ellas, 21 (52 %) contenían errores cuantificables. Por lo que respecta a *Medio ambiente*, *Asuntos marítimos y pesca*, y *Sanidad y protección de los consumidores*, de un total de 12 operaciones examinadas, 8 (67 %) presentaban errores y de ellas, 4 (50 %) contenían errores cuantificables.

3.20. En 2010, de las operaciones que presentaban errores, 54 (62 %) contenían errores cuantificables relacionados con la subvencionabilidad y, sobre todo, la exactitud (un 97 % en el Feaga y un 52 % en el caso del Feader), en particular debido a un exceso en la declaración de tierras subvencionables.

3.21. A continuación se describen algunos ejemplos de errores detectados por el Tribunal (véase el ejemplo 3.1):

⁽¹⁷⁾ El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra estadística representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación (conocida como porcentaje de error más probable). El Tribunal estima, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendida entre un límite inferior de error del 0,8 % y un límite superior de error del 3,8 %.

⁽¹⁸⁾ De acuerdo con el enfoque actual del Tribunal, estos anticipos no formaban parte de la población incluida en la muestra. Aunque irregulares, estos pagos no inciden en el pago o no de importes correctos a los beneficiarios finales.

3.17. La conclusión del Tribunal sobre el sector de Agricultura y Recursos Naturales confirma la tendencia positiva de que en los últimos años el porcentaje de error más probable se acerca al umbral de importancia relativa del 2 %. La Comisión constata, además, que en el gasto del Feaga, que en 2010 ascendió al 77 % del gasto total de este capítulo, el error más probable se sitúa muy por debajo del umbral de importancia relativa y que en el caso de los pagos directos cubiertos por el SIGC es incluso inferior.

Por otra parte, el riesgo para el presupuesto de la UE está cubierto adecuadamente por el procedimiento de liquidación de conformidad.

Los 401 millones de euros de anticipos no representan pagos irregulares a los beneficiarios finales. Además, la recuperación de los importes en cuestión está en curso y se completará a finales de 2011.

3.18. La Comisión comparte el punto de vista del Tribunal de que algunas áreas del gasto de desarrollo rural se ven afectadas por una mayor incidencia de errores, pero considera que los sistemas de supervisión y control mejoran constantemente. La Comisión considera que a consecuencia de ello el porcentaje de error está disminuyendo en esta área.

3.19. La Comisión señala que la mayoría de los errores cuantificables son relativamente pequeños en términos financieros y principalmente se refieren a pequeñas diferencias al proceder el Tribunal a nuevas mediciones de las parcelas (véase el apartado 3.20).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ejemplo 3.1

Ejemplo de error de subvencionabilidad en el Feaga

Se efectuó un pago a las autoridades nacionales de un Estado miembro por un importe de 4,3 millones de euros por 1 965 toneladas de mantequilla de intervención ⁽¹⁹⁾ entregada como medio de pago (trueque) a los adjudicatarios ⁽²⁰⁾ en un segundo Estado miembro en el marco del programa de ayuda alimentaria para personas necesitadas de la UE. A cambio de la mantequilla, los adjudicatarios (operadores) habían ofrecido el suministro de diversos tipos de queso y otros productos lácteos a personas necesitadas.

Las normas de la UE ⁽²¹⁾ aplicables establecen que el operador no puede comercializar la mantequilla en el Estado miembro en que se haya producido la intervención, sino que el producto debe transferirse al segundo Estado miembro. El objetivo de esta prohibición es impedir que la mantequilla vuelva al Estado miembro donde se compró en régimen de intervención con fines de gestión del mercado ⁽²²⁾. La mantequilla de intervención había sido transportada a la frontera del segundo Estado miembro ⁽²³⁾, donde se tramitaron los documentos de control de la UE. Sin embargo, la mayor parte de la mantequilla no fue descargada sino que se transportó inmediatamente de regreso al Estado miembro de origen donde fue puesta a la venta en el mercado nacional, eludiendo así las normas de la UE ⁽²⁴⁾.

Ejemplo de error de exactitud en el Feaga

El Tribunal descubrió que se habían efectuado pagos del RPU a unos 12 500 beneficiarios sobre la base de un SIP desfasado, lo que dio lugar a un exceso de pago por un total de 11 millones de euros. En contra de lo establecido en la legislación de la UE, las autoridades nacionales decidieron cubrir este importe con cargo al presupuesto nacional en lugar de recuperar las cantidades pagadas en exceso a los agricultores, con lo que concedieron una ayuda nacional no autorizada. Los diversos pagos efectuados a los agricultores fueron excesivos y, por consiguiente, irregulares.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ejemplo 3.1

Ejemplo de error de subvencionabilidad del Feaga

La Comisión considera que el objetivo del régimen, a saber, que los alimentos se entreguen de forma gratuita a las personas más desfavorecidas, se consiguió plenamente en este caso y que el valor del queso y la mantequilla entregados a estas personas era superior a la carga financiera en el presupuesto de la UE. Considera, además, que este caso se refiere principalmente a la efectividad de una norma específica del régimen de 2009 que no prohibía volver a transferir los productos, como en este caso, al primer Estado miembro por otro operador, según el principio de libre circulación de mercancías. Por ello, si bien no se logró alcanzar totalmente el propósito subyacente de dicha disposición, la Comisión no ve base alguna para recuperar los importes en cuestión.

El problema se limitó al programa de 2009, ya que en los programas posteriores no se incluyeron normas similares.

La Comisión, sin embargo, estudiará posibles opciones para incrementar la transparencia de los acuerdos sobre trueque, que son un componente esencial del régimen de ayuda para las personas más desfavorecidas y que, por lo tanto, la Comisión tiene previsto mantener en el futuro.

Ejemplo de error de exactitud del Feaga

La Comisión es consciente de estas deficiencias en el SIP en cuestión y las está siguiendo a través de procedimientos de liquidación de conformidad. Debe señalarse, sin embargo, que según el artículo 73, apartado 4, del Reglamento (CE) n° 796/2004, la obligación de reembolso del agricultor no se aplicará si el pago es fruto de un error de la propia autoridad competente o de otra autoridad, sin que el productor haya podido detectar razonablemente ese error. En cualquier caso, la decisión de las autoridades nacionales de imputar los importes al presupuesto nacional garantizó que el presupuesto de la UE no financiase gastos indebidos.

⁽¹⁹⁾ Este importe forma parte de los pagos globales a este Estado miembro por valor de 21,6 millones de euros por una cantidad total de 9 894 toneladas de mantequilla de intervención.

⁽²⁰⁾ Se invitó a los licitadores a presentar sus ofertas para el suministro de un producto a cambio de mantequilla procedente de las existencias de intervención.

⁽²¹⁾ Artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1111/2009 de la Comisión (DO L 306 de 20.11.2009, p. 5).

⁽²²⁾ Considerando 7 del Reglamento (CE) n° 1111/2009.

⁽²³⁾ El importe total que representa para el presupuesto de la UE el transporte de las 9 894 toneladas de mantequilla se eleva a 0,9 millones de euros.

⁽²⁴⁾ En su Informe Especial n° 6/2009 sobre la ayuda alimentaria comunitaria a las personas necesitadas, el Tribunal ya consideraba que los acuerdos de trueque con existencias de intervención son inapropiados, no siempre garantizan la transparencia, no siempre son rentables y deberían dejar de practicarse.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ejemplos de error de subvencionabilidad en el Feader

Incumplimiento de las normas de contratación pública: Un proyecto del Feader de construcción de un carril de bicicletas, en el que el beneficiario adjudicó directamente parte de las obras. Debido a la falta de un procedimiento de licitación pública, los pagos relacionados con este contrato son en parte irregulares.

Incumplimiento de criterios específicos de subvencionabilidad: Se efectuó un pago en el marco de la medida de desarrollo rural «mejora del valor económico de los bosques». La finalidad del proyecto era «adelgazar» la densidad arbórea del bosque para mejorar su calidad y, por consiguiente, el valor de la madera. Dos de los criterios de subvencionabilidad que debía cumplir el beneficiario eran: 1) la densidad arbórea antes del adelgazamiento debía ser de al menos de 800 troncos por hectárea, y 2) los trabajos debían llevarse a cabo entre los meses de octubre y enero a fin de reducir los riesgos fitosanitarios. Estos dos criterios de subvencionabilidad no se cumplieron, pues la densidad arbórea antes del adelgazamiento era de 600 troncos y los trabajos se realizaron entre marzo y mayo. Por consiguiente, el pago es irregular.

Ejemplo de error en Medio ambiente, Asuntos marítimos y pesca, Sanidad y protección de los consumidores

La DG ENV dedujo incorrectamente costes de personal subvencionables para un proyecto del programa LIFE III. Esta deducción se compensó parcialmente mediante la aceptación incorrecta de salarios pagados fuera del período subvencionable para el proyecto. Por otra parte, no se presentó toda la documentación necesaria para justificar los gastos declarados.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ejemplo de error de subvencionabilidad del Feader

Incumplimiento de las normas de contratación:

La Comisión seguirá este caso a través del procedimiento de liquidación de conformidad.

Incumplimiento de los criterios de admisibilidad:

La Comisión observa que la condición de subvencionabilidad relativa al periodo del trabajo parece haber sido fijada por las autoridades regionales sin evaluar apropiadamente su justificación e impacto. Recomienda a los Estados miembros que establezcan procedimientos transparentes, en los que participen todos los afectados, al fijar a nivel regional, además de las normas nacionales, condiciones específicas de subvencionabilidad.

3.22. Entre 2007 y 2009, el Consejo adoptó varias decisiones para aumentar el presupuesto de Desarrollo rural en 5 430 millones de euros, sobre todo para responder a «nuevos desafíos» (por ejemplo, el cambio climático, la protección de la biodiversidad, etc.). De este importe, 3 000 millones de euros representaban una transferencia de fondos de medidas para ayudas directas a medidas de desarrollo rural («modulación»). A resultas de ello, los Estados miembros ajustaron al alza sus programas de desarrollo rural y, en 2010, la Comisión pagó anticipos para estos programas adicionales por un valor de 401 millones de euros. Sin embargo, la legislación no contempla dichos anticipos adicionales (la prefinanciación solo se autoriza cuando los programas de desarrollo rural se adoptan al principio del período de programación, es decir, en 2007 y 2008, y no cuando son objeto de revisión). Además, la legislación prohíbe expresamente la prefinanciación de fondos de modulación. Por consiguiente, este pago de 401 millones de euros carece de base jurídica.

3.22. La Comisión está de acuerdo con la observación del Tribunal, pero señala que los 401 millones de euros de anticipos no representan pagos irregulares a los beneficiarios finales. La recuperación de los importes en cuestión está en curso y se completará a finales de 2011.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

Ámbito político de Agricultura y desarrollo rural*Sistemas relativos a la regularidad de las operaciones*

3.23. El **anexo 3.2** recoge un resumen de los resultados del examen del Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC), que es el principal sistema para controlar la regularidad de las operaciones del Feaga y del Feader ⁽²⁵⁾.

3.24. En su auditoría de seis organismos pagadores realizada en 2010, el Tribunal observó que los sistemas del SIGC eran eficaces para garantizar la regularidad de los pagos en cuatro organismos y parcialmente eficaces en los otros dos. Asimismo, el Tribunal llevó a cabo auditorías de seguimiento de tres organismos pagadores y descubrió que seguían existiendo insuficiencias en el SIP y en la calidad de los controles sobre el terreno.

3.25. En relación con los nueve sistemas de control y supervisión auditados en el ámbito de Desarrollo rural, el Tribunal descubrió que dos de los sistemas de control utilizados no eran eficaces, seis de ellos eran parcialmente eficaces y uno era eficaz para garantizar la regularidad de los pagos.

3.26. El SIGC está formado en cada Estado miembro por una base de datos de las explotaciones y solicitudes, sistemas para la identificación de parcelas agrarias y el registro de animales, así como por un registro de derechos en aquellos Estados miembros que aplican el RPU. El sistema prevé distintos controles de subvencionabilidad: una comprobación administrativa de todas las peticiones, controles cruzados con bases de datos para prevenir que un mismo terreno o un mismo animal sea declarado dos veces, y un porcentaje mínimo del 5 % de inspecciones sobre el terreno que deben practicar los organismos pagadores.

3.24. Por lo que respecta a los seis organismos pagadores que el Tribunal auditó en 2010, las conclusiones del Tribunal constituyen una importante mejora en comparación con las del año pasado, en las que consideró que solo uno de los ocho SIGC auditados fue efectivo. Además, los puntos débiles que el Tribunal descubrió en dos de ellos eran de pequeña importancia y, en parte, no suponían riesgo alguno para el presupuesto de la UE. En cualquier caso, las estadísticas de control de estos organismos pagadores, que han sido convalidadas por los organismos de certificación, muestran que el posible impacto financiero de los puntos débiles no era significativo a nivel de organismo pagador.

Por lo que respecta a las tres auditorías complementarias llevadas a cabo por el Tribunal, los Estados miembros interesados (BG, RO y GR) han completado o están a punto de completar planes de actuación para remediar las deficiencias de sus SIGC. En consecuencia, la situación en estos Estados miembros ha mejorado considerablemente.

En lo que se refiere a la evaluación del SIGC en general, véase también la respuesta del apartado 3.29.

3.25. La Comisión está de acuerdo con el Tribunal respecto a los sistemas de supervisión y control que se evaluaron como no efectivos. En relación con los demás Estados miembros, las auditorías de la Comisión muestran que han creado sistemas que son efectivos o parcialmente efectivos, con excepción de los de las medidas del eje 2 de Bulgaria, Portugal y Rumanía (véase IAA 2010 de la DG AGRI).

⁽²⁵⁾ Reglamento (CE) n° 73/2009 y Reglamento (CE) n° 1122/2009 de la Comisión (DO L 316 de 2.12.2009, p. 65).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.27. El SIGC comprende los principales regímenes financiados por el Feaga, a saber el RPU, el RPUS y todos los regímenes de ayuda vinculados a la tierra, así como los regímenes de primas por animales. En el caso de Feader, y sobre todo para zonas agroambientales y menos favorecidas, la verificación de determinados elementos clave, como la superficie admisible y el número de animales, se realiza por medio del SIGC, mientras que otros requisitos se rigen por controles concebidos específicamente ⁽²⁶⁾.

3.28. La auditoría del SIGC realizada por el Tribunal abarcaba el cumplimiento de las disposiciones de los reglamentos aplicables, así como una evaluación de la eficacia de los sistemas a la hora de garantizar la regularidad de las operaciones. En particular, se examinaron los siguientes elementos:

- I) procedimientos y controles administrativos para garantizar el pago correcto, incluida la calidad de las bases de datos,
- II) sistemas de control a partir de controles sobre el terreno,
- III) sistemas para garantizar la ejecución y el control de la condicionalidad.

La inobservancia de los requisitos de condicionalidad afecta al pago del importe íntegro de la ayuda directa de la UE ya que los beneficiarios tienen la obligación legal de respetar dichos requisitos (véase el apartado 3.6).

3.29. Las auditorías anuales del SIGC realizadas por el Tribunal en los últimos años mostraron que la eficacia de este sistema se ve afectada negativamente por la inexactitud de los datos que constan en las bases de datos, el carácter incompleto de los controles cruzados o el seguimiento incorrecto o incompleto de las anomalías. El Tribunal ha observado estas insuficiencias en algunos organismos pagadores. En particular, dos controles clave, los controles cruzados de las parcelas por las que se presentaron solicitudes al SIP y los controles sobre el terreno de dichas parcelas, presentaban insuficiencias en varios de los organismos pagadores auditados por el Tribunal.

3.28.

III) La Comisión reitera que el respeto de los criterios de condicionalidad por los agricultores no constituye un criterio de admisibilidad y, por consiguiente, los controles de estos criterios no conciernen a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Los agricultores que no respetan estos criterios tienen derecho a recibir pagos, aunque son sancionados en función de la gravedad, grado, duración y repetición de la infracción cometida, así como de la negligencia o la intención del beneficiario en cuestión.

3.29. La Comisión considera que el SIGC es, por lo general, un sistema de control efectivo para limitar el riesgo de error o de gasto irregular.

La efectividad general y la constante mejora del SIGC está confirmada por los resultados de las auditorías de conformidad que la Comisión ha efectuado en los últimos años en todos los Estados miembros, por el bajo porcentaje de error indicado en las estadísticas de control que recibe de los Estados miembros y que verifican y convalidan los organismos de certificación así como las propias conclusiones finales de la DAS para 2010 del Tribunal, que para los pagos directos indican un porcentaje de error del 1 %.

Las deficiencias restantes son por lo general de pequeña importancia y no impiden que el SIGC siga siendo efectivo, pero sí que se pueda perfeccionar. Todas estas deficiencias se controlan a través de los procedimientos de liquidación de conformidad, que garantizan que quede cubierto adecuadamente el riesgo para el presupuesto de la UE.

Véase también la respuesta de la Comisión al punto 3.24.

⁽²⁶⁾ Reglamento (CE) n° 1975/2006 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural (DO L 368 de 23.12.2006, p. 74).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1) Procedimientos y controles administrativos para garantizar el pago correcto, incluida la calidad de las bases de datos

3.30. Los organismos pagadores deben llevar a cabo comprobaciones administrativas para determinar si las solicitudes cumplen los requisitos del régimen ⁽²⁷⁾. Las comprobaciones administrativas tienen que incluir controles cruzados, siempre que sea posible y adecuado, entre otras cosas, con las bases de datos del SIGC. El Tribunal verificó si las bases de datos estaban completas y eran fiables, si las comprobaciones detectaron anomalías y si se habían adoptado medidas para corregir los errores. A continuación se presentan las principales insuficiencias detectadas.

Feaga

3.31. El Sistema de Identificación de Parcelas Agrícolas (SIP) es una base de datos en la que está registrado todo el terreno agrario (parcelas de referencia) del Estado miembro, incluido el uso facultativo de ortofotografías ⁽²⁸⁾. En tres Estados miembros (Grecia, Rumanía y España), el Tribunal detectó casos en los que se registraban parcelas de referencia de «pastos permanentes» ⁽²⁹⁾ en el SIP como si fueran 100 % admisibles, cuando en realidad estaban cubiertas parcialmente con superficie boscosa densa u otros elementos no subvencionables, por lo cual su admisibilidad era solo parcial (véase el ejemplo 3.2).

Ejemplo 3.2

En España (Castilla-La Mancha y Extremadura), el Tribunal observó casos de parcelas de referencia destinadas a pastos permanentes que aparecían registradas en el SIP como plenamente admisibles, cuando en realidad estaban cubiertas en parte de pastos y en parte de elementos no subvencionables, como rocas, arbustos, superficie boscosa densa, etc. En Grecia, había casos de bosques enteros que se consideraban pastos permanentes y por lo tanto se consideraban admisibles para los pagos del RPU. Debido a ello, la superficie admisible registrada en el SIP y utilizada para los controles cruzados a menudo era superior a la real, lo que afectaba negativamente la calidad de estas comprobaciones.

3.31. En los casos en los que las auditorías constatan que ciertos terrenos han recibido ayuda directa incumpliendo las disposiciones legales, se han puesto en marcha procedimientos de liquidación de conformidad.

Ejemplo 3.2

La Comisión es consciente de la situación de Grecia y ha solicitado a las autoridades griegas que pongan solución a los problemas. Por lo que respecta a España, la Comisión ha descubierto problemas similares a los que señala el Tribunal en otras comunidades autónomas.

Sin embargo, los problemas descubiertos en ambos Estados miembros no conducen siempre sistemáticamente a pagos irregulares y en los casos en los que los ha habido, la Comisión está siguiendo el asunto a través de procedimientos de liquidación de conformidad.

⁽²⁷⁾ Artículo 11 del Reglamento (CE) n° 1975/2006 y artículo 24 del Reglamento (CE) n° 796/2004.

⁽²⁸⁾ El artículo 17 del Reglamento (CE) n° 73/2009 establece que el sistema de identificación de las parcelas agrarias se establecerá a partir de mapas o documentos catastrales u otras referencias cartográficas. Se hará uso de las técnicas empleadas en los sistemas informáticos de información geográfica, incluidas, preferentemente, las ortoimágenes aéreas o espaciales, con arreglo a una norma homogénea que garantice una precisión equivalente, como mínimo, a la de la cartografía de escala 1:10 000.

⁽²⁹⁾ El artículo 2 del Reglamento (CE) n° 1120/2009 de la Comisión (DO L 316 de 2.12.2009, p. 1) establece que por pastos permanentes se entenderán las tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos, ya sean naturales (espontáneos) o cultivados (sembrados). Esto significa que las superficies no cubiertas por pastos o vegetación herbácea, como bosques, rocas, estanques, caminos, etc., no forman parte de la superficie de pastos permanentes y, por consiguiente, deben eliminarse de la superficie admisible que se define en el artículo 34, apartado 2, y en el artículo 2, letra h), del Reglamento (CE) n° 73/2009.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.32. En cinco Estados miembros [Bulgaria, Países Bajos ⁽³⁰⁾, Grecia, Rumanía y España], el Tribunal detectó insuficiencias en la actualización del SIP.

3.33. En cuanto al sistema de control no incluido en el SIGC para la medida «reestructuración del sector del azúcar» en Francia, el Tribunal observó que dicho sistema solo era parcialmente eficaz (véase el ejemplo 3.3).

Ejemplo 3.3

De conformidad con el plan de reestructuración de la UE, los productores de azúcar que renuncian a toda o una parte de su cuota reciben en el período 2008/2009 una ayuda por tonelada de azúcar a la que han renunciado, que oscila entre 218,75 euros (renuncia simple) y 625 euros (en caso de desmantelamiento total de una planta de producción). El productor debe asignar la cuota a la que ha renunciado a plantas de producción hasta un máximo igual a la capacidad de producción de dichas plantas. Un 10 % de la ayuda debe pagarse a los cultivadores que, a raíz de la renuncia, pierdan sus derechos de entrega de remolacha azucarera al productor.

En Francia se concedieron ayudas a un productor de azúcar por el desmantelamiento de una planta de producción equivalentes a la renuncia de 93 500 toneladas de su cuota. Sin embargo, inmediatamente antes de solicitar la ayuda, el beneficiario había solicitado ayudas para aumentar la capacidad de producción de esta planta de 72 000 a 93 500 toneladas, y su solicitud había sido aprobada. Sin embargo, la producción real de la planta nunca superó 60 000 toneladas. El aumento de capacidad fue creado artificialmente para obtener la ayuda de 625 euros por tonelada por una cantidad de al menos 21 500 toneladas. Además, el 10 % de estas ayudas se pagó a cultivadores que nunca habían entregado remolacha azucarera a la planta desmantelada.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.32. Por lo que respecta a los Países Bajos, se hace referencia a la respuesta de la Comisión al punto 3.21 (ejemplo de error de exactitud del Feaga). Para Grecia se completó un nuevo SIP actualizado a finales de 2008. Para Rumanía, en 2009 se adoptó un plan de medidas correctoras que se completó a principios de 2011. Para Bulgaria, en 2009 se adoptó un plan de medidas correctoras que se completará a finales de 2011. España dispone de un plan de actualización, pero se le ha pedido que incremente sus esfuerzos a este respecto durante 2011.

Ejemplo 3.3

Las normas de la UE establecen que es la autoridad competente del Estado miembro la que decide sobre la subvencionabilidad de cada solicitud de ayuda de reestructuración. En el marco del plan de reestructuración del productor a que se refiere el Tribunal, se acordó que se renunciaría a producir una cantidad de azúcar y que ello se gestionaría mediante el desmantelamiento completo de un centro de producción junto con la renuncia a cuotas en otros tres centros.

Las normas de la UE establecen, además, que los planes de reestructuración presentados por los solicitantes deben especificar para cada factoría la cantidad de cuota a la que se renunciará, «que deberá ser inferior o igual a la capacidad de producción» que vaya a ser objeto de desmantelamiento completo o parcial. Las normas no especifican cómo debe establecerse la capacidad de producción y por consiguiente los Estados miembros son libres, en principio, de determinar cuál es el método más apropiado. Las autoridades francesas han confirmado que la metodología usada fue determinar la capacidad de producción de una factoría, no su producción efectiva en un momento determinado. Sin embargo, la Comisión sigue el caso en el contexto de un procedimiento de liquidación de conformidad en curso con el fin de determinar si se han respetado plenamente las normas de la UE.

Feader

3.34. Las comprobaciones administrativas afectan a la exactitud de las declaraciones realizadas por el solicitante y el cumplimiento de los requisitos de subvencionabilidad para la concesión y pago de la ayuda ⁽³¹⁾. Estos controles incluyen el cruce con datos de que ya dispone la administración, por ejemplo en las bases de datos del SIGC.

⁽³⁰⁾ Estas deficiencias solo tuvieron efectos limitados en los Países Bajos y las autoridades neerlandesas adoptaron medidas correctoras adecuadas a partir del año de solicitud 2010.

⁽³¹⁾ Para las medidas de desarrollo rural en el período de programación 2007-2013, los requisitos pormenorizados para las comprobaciones administrativas están definidos en el Reglamento (CE) n° 1975/2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.35. Una de las principales comprobaciones administrativas de las medidas ⁽³²⁾ destinadas a mejorar la competitividad del sector agrícola, como la modernización de las explotaciones y la mejora y construcción de infraestructuras rurales, pretende evaluar el carácter razonable de los costes que figuran en la solicitud. Por ello, los Estados miembros deben adoptar sistemas adecuados para evaluar los importes solicitados por los beneficiarios. El Tribunal observó que cuatro de las siete autoridades nacionales auditadas al respecto no cumplían esta obligación.

3.36. En algunos proyectos del Feader, las comprobaciones administrativas deben incluir la verificación del cumplimiento de las normas nacionales y de la UE, incluidas las relativas a la contratación pública. El Tribunal descubrió que en Portugal los costes derivados de la construcción de una presa se habían repartido entre varios contratos, con lo que estos pudieron adjudicarse directamente, en lugar de ser objeto de una licitación. Las comprobaciones administrativas no detectaron estos hechos.

II) Sistemas de control a partir de controles sobre el terreno

3.37. Los Estados miembros tienen que efectuar, cada año, controles sobre el terreno que abarquen para la mayoría de los regímenes de ayuda al menos al 5 % de todos los beneficiarios ⁽³³⁾. La auditoría del Tribunal se centró en la idoneidad de los procedimientos de análisis de riesgos para la selección de los beneficiarios para estos controles, su calidad y la idoneidad de las correcciones aplicadas.

3.38. Al repetir los controles sobre el terreno practicados por los organismos pagadores, el Tribunal descubrió que a menudo los controles no se habían efectuado correctamente (véase el ejemplo 3.4).

Ejemplo 3.4

En Bulgaria, Grecia, Rumanía, la República Checa y los Países Bajos, el Tribunal repitió la medición de parcelas llevada a cabo por los inspectores nacionales. Se descubrió que las superficies admisibles indicadas por los inspectores nacionales no eran correctas en 13 de 43 parcelas en Bulgaria, 6 de 32 parcelas en Grecia, 12 de 29 parcelas en Rumanía, 35 de 67 parcelas en la República Checa y 16 de 174 parcelas en los Países Bajos. Ahora bien, en los casos examinados los efectos financieros eran limitados.

3.39. En el Feader, el Tribunal observó insuficiencias en la planificación de los controles sobre el terreno y el análisis de los resultados. En Portugal, por ejemplo, casi todos los controles (97,5 %) se llevaron a cabo con un retraso considerable, por ejemplo, entre uno y dos años después de la solicitud de pago, lo que hace más difícil detectar los casos de incumplimiento.

3.35. La Comisión comparte el punto de vista de que los controles administrativos sobre la moderación de los costes son esenciales para garantizar la efectividad del conjunto del sistema de control. Estos controles esenciales se examinan sistemáticamente durante las misiones de fiscalización de la Comisión. La evaluación global es que, salvo dos excepciones, en los Estados miembros auditados por la Comisión funcionan sistemas efectivos o parcialmente efectivos.

3.36. La Comisión seguirá este caso a través del procedimiento de liquidación de conformidad.

Ejemplo 3.4

En el caso de Grecia el problema se limita a la cuestión de las zonas de pasto y esta cuestión es objeto de seguimiento con arreglo al procedimiento de liquidación de conformidad.

3.39. La Comisión ha descubierto los mismos puntos débiles durante sus auditorías en Portugal. Sin embargo, las autoridades portuguesas han suministrado a la Comisión información que muestra que en el ejercicio de solicitud de 2010 la situación había mejorado mucho y que en diciembre de 2010 la gran mayoría de los controles ya se había completado.

⁽³²⁾ Mencionadas en el título II del Reglamento (CE) n° 1975/2006.

⁽³³⁾ Artículo 12 del Reglamento (CE) n° 1975/2006 y artículo 30 del Reglamento (CE) n° 1122/2009.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

III) Sistema para garantizar la ejecución y el control de la condicionalidad

3.40. Los requisitos de condicionalidad consisten en requisitos legales de gestión y normas sobre buenas condiciones agrarias y ambientales (véase el apartado 3.6). Mientras que los requisitos legales de gestión aparecen especificados en diversos reglamentos y directivas de la UE, las normas de buenas condiciones agrarias y ambientales deben definirse a escala nacional. En el caso de la condicionalidad, los organismos pagadores deben comprobar al menos un 1 % de las solicitudes de pagos directos.

3.41. La auditoría limitada realizada por el Tribunal en sus controles sobre el terreno (véase el apartado 3.16, quinto guion) puso de manifiesto la existencia de infracciones de la condicionalidad en cerca del 12 % de los pagos sujetos a obligaciones de condicionalidad. Los casos de incumplimiento observados se referían tanto a los requisitos legales de gestión (identificación y registro de animales), como a las buenas condiciones agrarias y medioambientales (invasión por vegetación no deseada).

*Sistemas relativos a las recuperaciones y las correcciones financieras***Casos de recuperación**

3.42. El Tribunal publicó un Informe Especial sobre la fiscalización de las recuperaciones en el marco de la PAC ⁽³⁴⁾, en la que descubrió que los sistemas actuales son más eficaces para proteger los intereses financieros de la UE, y que en los casos registrados a partir de 2006 los porcentajes de recuperación han aumentado, pero que deben aún mejorarse mediante la clarificación de las normas y reducir de este modo el margen de interpretación y las prácticas divergentes adoptadas por los Estados miembros.

Los procedimientos de liquidación de cuentas de la Comisión

3.43. La gestión de la mayor parte de los gastos agrícolas es compartida entre los Estados miembros y la Comisión: los primeros abonan las ayudas que luego reembolsa la segunda. ⁽³⁵⁾ El reconocimiento final del gasto se determina por medio de un procedimiento en dos etapas, denominado procedimiento de liquidación de cuentas. Las dos etapas consisten en una decisión financiera anual y decisiones de conformidad plurianuales adoptadas por la Comisión.

3.44. En informes anuales anteriores, así como en el Informe Especial ⁽³⁶⁾ sobre la fiscalización del procedimiento de liquidación de cuentas, el Tribunal critica que sean los Estados miembros, y no los beneficiarios finales, los que deban asumir las correcciones financieras y que en los ajustes de conformidad se haga un uso considerable de correcciones a tanto alzado que no guardan relación directa con el importe real de los pagos irregulares. El sistema de liquidación no se modificó en 2010.

3.41. Los resultados del Tribunal están confirmados por las estadísticas de control que la Comisión recibió de los Estados miembros. Estas estadísticas muestran que se aplican sanciones.

3.42. La Comisión acoge favorablemente la valoración del Tribunal de que la gestión y fiscalización de las recuperaciones en el marco de la PAC han mejorado en los últimos años. Por lo que respecta a las recomendaciones expresadas en el informe especial para perfeccionar el sistema, la Comisión tendrá en cuenta posibles modificaciones para, cuando proceda, reforzar, armonizar o clarificar las normas pertinentes en el contexto de sus propuestas legislativas para la PAC ante la perspectiva del año 2020.

3.44. Lo que el Tribunal critica en el sistema de liquidación de conformidad es inherente al sistema. La liquidación de conformidad tiene por objeto excluir de la financiación de la UE los gastos que no se efectuaron de acuerdo con las normas de la UE. En cambio, este mecanismo no permite la recuperación de los pagos irregulares a los beneficiarios, operación que, según el principio de gestión compartida, es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.

⁽³⁴⁾ Informe Especial n° 8/2011.

⁽³⁵⁾ Con carácter mensual para el Feaga y trimestral para el Feader.

⁽³⁶⁾ Informe Especial n° 7/2010.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Validación de los resultados de las inspecciones practicadas por los organismos pagadores

3.45. Los organismos de certificación deben emitir una opinión acerca de la calidad de las inspecciones sobre el terreno practicadas por los organismos pagadores y validar la compilación de los resultados de las inspecciones. En su informe anual de actividad, la Comisión utiliza los resultados de las inspecciones para evaluar el porcentaje de error residual en los gastos agrícolas.

3.46. Las directrices de la Comisión dejan en manos de los organismos de certificación la elección de asistir a diez inspecciones sobre el terreno o repetirlas. Una gran mayoría de los organismos de certificación ha elegido validar la calidad de la inspección por medio del acompañamiento de los inspectores nacionales y no mediante su repetición. El Tribunal considera, sobre la base de su experiencia, que la calidad de las inspecciones podría mejorar si los organismos de certificación repitieran de forma sistemática las inspecciones practicadas previamente.

Cuando se identifiquen pagos indebidos a los beneficiarios como resultado de la liquidación de conformidad, los Estados miembros deberán hacer un seguimiento con acciones de recuperación de fondos ante estos beneficiarios. Sin embargo, incluso si no es necesario proceder a recuperaciones ante los beneficiarios porque la corrección financiera solo se refiere a deficiencias en el sistema de gestión y control de los Estados miembros y no a pagos indebidos, estas correcciones constituyen un medio importante para mejorar los sistemas de los Estados miembros, y así prevenir o detectar los pagos irregulares a los beneficiarios y recuperar los importes.

El Tribunal de Justicia ha aceptado el uso de cantidades a tanto alzado al considerar que se ajusta a las normas legales que rigen el trabajo de conformidad y el Parlamento Europeo lo ha corroborado, en ciertas circunstancias, en su resolución de aprobación de la gestión presupuestaria de 2007 (apartado 83).

Por último, la Comisión ha indicado a los Estados miembros que si sus organismos de certificación retoman en su totalidad una muestra representativa de transacciones que el organismo pagador ha controlado sobre el terreno y, sobre esta base, se confirma la fiabilidad de las estadísticas de control de los distintos Estados miembros, la Comisión aceptará que el porcentaje de error resultante representa el máximo riesgo posible y que las correcciones financieras del año en cuestión, si las hubiere, no superarán dicho nivel.

3.46. Aunque la Comisión está de acuerdo en que, si se efectúa a su debido tiempo, la repetición de un control previo proporciona una mejor evaluación de la calidad de los controles sobre el terreno, también es posible evaluar el contexto del control a través de inspecciones acompañadas por el organismo de certificación. En ciertos casos, puede que ni siquiera sea posible repetir un control a su debido tiempo. Estas limitaciones son inherentes a muchos controles ex post llevados a cabo por auditores externos. En tales situaciones, las inspecciones acompañadas son una buena alternativa. Tienen también el beneficio adicional de reducir la carga administrativa del agricultor al evitar la acumulación de controles.

Un análisis de los informes de los organismos de certificación del ejercicio financiero 2010 muestra que estos organismos comprobaron un total de alrededor de 3 000 controles. Cuando los organismos de certificación llevaron a cabo los controles, en el 24 % de los casos se repitieron las inspecciones necesarias, en un 45 % se acompañaron mientras que en un 12 % se usaron ambos enfoques. En un 19 % adicional de casos, los organismos de certificación no distinguieron explícitamente entre ambos métodos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.47. Aunque la repetición de las inspecciones referentes al Feaga efectuada por el Tribunal en Bulgaria, Rumanía, Grecia y los Países Bajos ⁽³⁷⁾ puso de manifiesto que la calidad de las inspecciones nacionales presentaba insuficiencias, los organismos de certificación respectivos habían informado de que la calidad de las inspecciones era buena ⁽³⁸⁾ o al menos adecuada ⁽³⁹⁾.

3.48. Por otra parte, la legislación de la UE exige que los organismos de certificación operen de forma independiente de los organismos pagadores a fin de evitar cualquier posible conflicto de intereses. Si bien en la mayoría de los Estados miembros la función de los organismos de certificación se ha asignado al tribunal de cuentas nacional, a una empresa privada de auditoría o al departamento de auditorías internas del Ministerio de Hacienda, en los Países Bajos se ha asignado dicha función al departamento de auditorías internas del Ministerio de Agricultura, que el Tribunal no considera independiente de las autoridades encargadas de la ejecución de la PAC.

Ámbitos políticos de Medio ambiente, Asuntos marítimos y pesca, Sanidad y protección de los consumidores

3.49. Los ámbitos de Medio Ambiente, Asuntos marítimos y pesca, así como Sanidad y protección de los consumidores, son gestionados por la Comisión con arreglo a sistemas de control específicos. En la auditoría se examinó el sistema de control interno de la DG ENV.

Sistema de control interno de la DG ENV

3.50. Se comprobaron treinta pagos seleccionados de forma aleatoria financiados por el programa LIFE+. La auditoría reveló que había controles clave que no se documentaban correctamente, lo que conlleva el riesgo de que no se realicen. Asimismo, los controles de los costes que figuraban en las solicitudes no estaban correctamente documentados en algunos casos.

3.51. Tres de los 30 pagos comprobados se referían a subvenciones concedidas a la OCDE. La DG de Medio Ambiente no comprobó los justificantes de los gastos incurridos y consideró que estos eran subvencionables únicamente sobre la base de su descripción en el informe final. Sin embargo, el informe final no presenta información suficiente para determinar si los gastos se habían efectuado realmente y si eran subvencionables.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.47. En los casos de Bulgaria, Rumanía y los Países Bajos, el impacto financiero de los puntos débiles de las inspecciones llevadas a cabo por los organismos pagadores no era significativo por lo que se evaluaron correctamente como buenas o adecuadas por los organismos de certificación de conformidad con las directrices de la Comisión.

En lo que se refiere a Grecia, el organismo de certificación, en su informe del ejercicio 2010, valoró que algunos elementos de los controles sobre el terreno eran deficientes y otros, adecuados.

3.48. La Comisión seguirá esta cuestión con las autoridades de los Países Bajos con el fin de reforzar la independencia operativa del organismo de certificación. La Comisión, sin embargo, constata que el Tribunal no observó nada que pudiera sugerir que el riesgo de independencia se había materializado.

3.50. Todos los agentes financieros y técnicos dan fe de la ejecución de los controles necesarios bajo su responsabilidad firmando las transacciones. Las notas de los expedientes, los intercambios de correos electrónicos y las notas manuscritas demuestran que se han controlado los expedientes. La Comisión considera fiable su sistema de control interno. Sin embargo seguirá mejorando la documentación de algunos controles clave.

3.51. La Comisión ha controlado los procedimientos de contabilidad, control interno, auditoría y contratación pública de la OCDE en el marco del artículo 53 quinquies del Reglamento financiero y ofrecen garantías equivalentes a las normas aceptadas internacionalmente. El informe final se consideró aceptable teniendo en cuenta los acuerdos específicos de control definidos en el acuerdo marco de 2006 entre la Comisión y la OCDE.

⁽³⁷⁾ Véase el ejemplo 3.4.

⁽³⁸⁾ Grecia y los Países Bajos.

⁽³⁹⁾ Bulgaria y Rumanía.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

FIABILIDAD DE LAS TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN

3.52. En el **anexo 3.3** se recoge un resumen de los resultados del examen de las tomas de posición de la Comisión, en particular los informes anuales de actividad y las declaraciones de los directores generales de las DG AGRI, CLIMA, ENV, MARE y SANCO de la Comisión.

3.53. El informe anual de actividad de 2009 de la DG AGRI contenía una reserva respecto al gasto para medidas de desarrollo rural correspondientes al Eje 2 (mejora del medio ambiente y las zonas rurales). El director general no consideró necesario reiterar esta reserva en el informe anual de actividad de 2010. El Tribunal considera que con la retirada de esta reserva no está justificada (véase el **anexo 3.3**).

3.52. En este anexo el Tribunal establece que la DG ENV ha retirado una reserva basada en suposiciones que no han sido probadas. La DG ENV considera que su valoración se basa en el análisis de cuatro años de auditorías basadas en el riesgo y confía en que ello constituya una base sólida para calcular porcentaje de error y retirar la reserva. De igual forma, la Comisión no consideró necesario formular reserva alguna para la DG SANCO ya que el porcentaje residual de error tras corregir los errores detectados era inferior al 2 %.

La DG MARE retiró una reserva aunque el Estado miembro no aceptara enteramente la corrección debido a que el cierre del programa en cuestión está en curso y la Comisión efectuará la corrección financiera (completa) necesaria en el ejercicio de cierre. En esas circunstancias la DG MARE consideró que era apropiado no mantener la reserva.

Estas son decisiones de gestión derivadas de una cuidadosa consideración de las circunstancias y una evaluación de riesgos que supone la base más fiable para la declaración de fiabilidad.

3.53. La reserva de los IAA 2008 y 2009 de la DG AGRI respecto al gasto de las medidas de desarrollo rural correspondientes al eje 2 estaba justificada por el hecho de que las estadísticas de control de los Estados miembros para estas medidas mostraban un porcentaje de error muy por encima del umbral de importancia relativa del 2 % utilizado actualmente por el Tribunal, lo que a su vez explicaba por qué el porcentaje de error del gasto de desarrollo rural en su conjunto, que según las instrucciones permanentes de la Comisión para efectuar reservas es la base para evaluar la importancia de los errores, también superaba el 2 %.

En 2010, como resultado de los esfuerzos conjuntos de la Comisión y los Estados miembros, la calidad y fiabilidad de estas estadísticas de control y el grado de cuantificación de los errores descubiertos y comunicados mejoró considerablemente. Estas mejoras permitieron a la DG AGRI calcular el porcentaje residual de error del desarrollo rural en su conjunto con más precisión que en los años anteriores, cuando no tenía las garantías necesarias de que los Estados miembros recopilaban sus estadísticas con el rigor necesario, utilizando ahora la misma metodología que utilizaba para el gasto del Feaga. Sobre la base de este enfoque, el porcentaje residual de error del desarrollo rural en su conjunto se situaba por debajo del umbral de importancia relativa del 2 % ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ El cálculo se basa en información transmitida por todos los Estados miembros con excepción de Chipre y Portugal, que no pudieron cumplir las nuevas normas de notificación de las medidas agroambientales financieramente importantes. Sin embargo, aunque estos dos Estados miembros tuvieran porcentajes de error superiores a la media, es muy probable que su impacto no incrementara el porcentaje de error residual del desarrollo rural en su conjunto por encima del umbral de importancia relativa del 2 %.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.54. Al igual que en 2009, la DG AGRI sigue considerando que las anomalías detectadas por los inspectores nacionales en inspecciones seleccionadas de forma aleatoria reflejan los porcentajes de error residual del régimen de ayudas en cuestión. El Tribunal mantiene la observación ya formulada en su Informe Anual relativo al ejercicio 2009 de que no puede apoyar este criterio por estar afectado por las deficiencias siguientes:

- se basa en inspecciones cuya calidad se ha revelado insuficiente en las propias auditorías de la Comisión y los controles del Tribunal,
- se funda en estadísticas que la Comisión sabe que han sido compiladas incorrectamente,
- es incompleto porque no atiende a los errores residuales en el tratamiento administrativo de solicitudes que han resultado ser deficientes.

Además, se había completado el plan de actuación establecido en la reserva de los años anteriores y los porcentajes de error señalados se consideraron tolerables, con un par de excepciones. Cualquier nueva reducción de los errores solo habría podido lograrse aumentando el nivel de los controles sobre el terreno, lo cual no sería rentable.

Por último, en lo que se refiere a los elevados porcentajes de error en Bulgaria y Rumanía de las medidas correspondientes al eje 2, el gasto correspondiente a estos dos Estados miembros se cubrió mediante las reservas para el SIGC. Igualmente, la nueva reserva para Portugal debida a las graves deficiencias en su SIGC cubría también los gastos del eje 2.

3.54. Los organismos de certificación son los que, en gran medida, verifican y convalidan las estadísticas de control de los Estados miembros, tal como recomienda como opción el Tribunal en su informe anual de 2005, trabajo cuyos resultados se recogen en el de Actividad Anual de la DG AGRI.

Con el fin de hacer frente al riesgo de que los porcentajes de error derivados de estas estadísticas de control puedan haber sido subestimados debido a imprecisiones de las bases de datos o un seguimiento inadecuado de las anomalías, tal como ha señalado el Tribunal, la DG AGRI aplicó un margen de seguridad de un incremento del 25 % que considera ampliamente suficiente para cubrir los riesgos a que hace referencia el Tribunal. Incluso con dicho incremento, los porcentajes de error residual del gasto en ayudas directas, intervención en el mercado y medidas de desarrollo rural se situarían todavía muy por debajo del 2 %.

Además, por lo que respecta al primer pilar y en particular a los pagos directos cubiertos por el SIGC, los resultados de las propias auditorías del Tribunal confirman un porcentaje de error muy por debajo del umbral de importancia relativa del 2 % lo que corrobora esencialmente los resultados de las estadísticas de control y muestra que los sistemas de supervisión y control funcionan eficientemente.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

3.55. Sobre la base de su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que los pagos del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2010 para Agricultura y Recursos naturales estaban afectados por errores materiales. Ahora bien, los pagos directos cubiertos por el SIGC estaban exentos de errores materiales.

3.55. La conclusión del Tribunal sobre el sector de Agricultura y Recursos Naturales confirma la tendencia positiva de que en los últimos años el porcentaje de error más probable se acerca al umbral de importancia relativa del 2 %. La Comisión constata, además, que en el gasto del Feaga, que en 2010 ascendió al 77 % del gasto total de este capítulo, el error más probable se sitúa muy por debajo del umbral de importancia relativa y que en el caso de los pagos directos cubiertos por el SIGC es incluso inferior.

Por otra parte, el riesgo para el presupuesto de la UE está cubierto adecuadamente por el procedimiento de liquidación de conformidad.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.56. Sobre la base de su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que los sistemas de control y supervisión auditados en el ámbito de Agricultura y recursos naturales fueron parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de los pagos.

Recomendaciones

3.57. En el **anexo 3.4** se recoge el resultado del examen del Tribunal de los avances conseguidos en la aplicación de las recomendaciones que figuraban en informes anuales anteriores (2008 a 2009). Cabe señalar los siguientes puntos:

- la Comisión ha adoptado importantes medidas correctoras en relación con la simplificación de las medidas de desarrollo rural y la fiabilidad e integridad de la información registrada en el SIP,
- en cuanto a las recomendaciones para que las obligaciones mínimas de mantenimiento anual de los pastos se establezcan a escala de la UE y que la legislación de la UE excluya el pago de ayudas directas a los solicitantes que no hayan utilizado sus tierras para la agricultura ni las hayan mantenido en buenas condiciones agrarias y medioambientales, el nuevo reglamento del Consejo dejó estas cuestiones en manos de los Estados miembros.

3.56. La Comisión considera que el SIGC es, por lo general, un sistema de control efectivo para limitar el riesgo de error o de gasto irregular.

Por lo que respecta al desarrollo rural, la Comisión considera que los sistemas de supervisión y control están mejorando constantemente y que, en consecuencia, el porcentaje de error está disminuyendo en este sector.

3.57.

- En los últimos cuatro años, la Comisión y los Estados miembros han aplicado un plan de actuación destinado a garantizar un mejor control de las medidas agroambientales, lo que ha generado una reducción del porcentaje de error. Se han aplicado iniciativas de simplificación en el actual periodo de programación que proseguirán en el futuro para la reforma de la PAC después de 2013. Sin embargo, está claro que hay que encontrar un correcto equilibrio entre los objetivos políticos, los costes administrativos y el riesgo de errores.

Desde el ejercicio de solicitud de 2010, los Estados miembros están obligados a evaluar la calidad de sus SIP. Aunque el primer año haya sido 2010, este ejercicio ya ha sido útil para los Estados miembros para identificar las áreas que requieren atención.

- El sistema actual prevé un marco jurídico común en el cual los Estados miembros son responsables de definir los criterios de mantenimiento de buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM). Ello permite tener en cuenta la diversidad de superficies y tradiciones agrícolas en la UE.

La cuestión de la definición de agricultor mencionada por el Tribunal se ha abordado en el marco del «chequeo», al dar a los Estados miembros la posibilidad de excluir de los sistemas directos de pago a personas físicas o jurídicas cuyas actividades agrarias representen solo una parte insignificante del conjunto de sus actividades económicas o cuyos objetivos principales comerciales o empresariales no sean el ejercicio de una actividad agraria [artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 73/2009].

En el contexto de los debates sobre la PAC después de 2013 podría estudiarse con más detalle cómo orientar el apoyo a los agricultores activos, tal como se indica en la Comunicación de la Comisión sobre la PAC en el horizonte de 2020, teniendo en cuenta la necesidad de evitar normas complicadas que dieran lugar a un sistema de control complejo, cuya aplicación sería costosa y contraria a los esfuerzos de simplificación de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.58. Tras este examen y en vista de los resultados y conclusiones correspondientes a 2010, el Tribunal recomienda que la Comisión adopte medidas adecuadas para:

- a) que el uso de las ortofotografías sea obligatorio y el SIP se actualice periódicamente por medio de nuevas ortofotografías (véase el apartado 3.31);
- b) que los organismos pagadores subsanen las insuficiencias detectadas en los sistemas de control y las bases de datos del SIGC (véanse los apartados 3.23 a 3.25);
- c) que las inspecciones sobre el terreno tengan la calidad necesaria para identificar con fiabilidad la superficie admisible (véanse los apartados 3.38 y 3.39);
- d) que los organismos de certificación correctamente comprueben la calidad de las inspecciones y la notifiquen (véanse los apartados 3.46 y 3.47).

3.59. En el ámbito de Desarrollo rural, el Tribunal recomienda que la Comisión y los Estados miembros subsanen las insuficiencias observadas, en particular mejorando la eficacia del control de las medidas no incluidas en el SIGC.

3.60. Por último, la Comisión y los Estados miembros deben adoptar medidas eficaces a fin de resolver los problemas detectados en los ámbitos de medio ambiente, pesca, sanidad y protección de los consumidores.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.58.

a) La cuestión de una actualización regular del SIP se ha tenido en cuenta en la evaluación obligatoria de la calidad del SIP recientemente introducida. Se está estudiando que sea obligatorio el uso de ortofotografías en el contexto de la reforma de la PAC después de 2013.

b) La Comisión está trabajando con los Estados miembros para garantizar la mejora continua de los sistemas de supervisión y control. Se han hecho recomendaciones a este respecto como parte de las auditorías normales y los Estados miembros con problemas graves están desarrollando y aplicando planes de actuación. La Comisión considera que estos planes han tenido éxito.

Además, desde el ejercicio de solicitud de 2010, los Estados miembros están obligados a evaluar la calidad de sus SIP. Aunque el primer año haya sido 2010, este ejercicio ya ha sido útil para los Estados miembros a la hora de identificar las áreas que requieren atención.

Los puntos débiles que puedan subsistir se siguen a través de procedimientos de liquidación de conformidad para proteger los intereses financieros de la UE.

c) En los casos en los que la Comisión descubre estos puntos débiles, se hacen a los Estados miembros recomendaciones para su rectificación y se imponen correcciones financieras a través de procedimientos de liquidación de conformidad para proteger los intereses financieros de la UE.

d) La Comisión considera que la estructura general y las obligaciones de notificación referentes a la revisión de los controles sobre el terreno por los organismos de certificación son apropiados (véanse también las respuestas a los puntos 3.46 y 3.47). En consecuencia, para el ejercicio 2011 no hay previstos cambios en las directrices de la Comisión para los organismos de certificación. A pesar de ello, la Comisión seguirá supervisando la calidad del trabajo de los organismos de certificación.

3.59. La Comisión considera que se ha avanzado mucho en la mejora de los sistemas de gestión y control del desarrollo rural y que ello se puede constatar por la continua tendencia descendente de los porcentajes de error, en particular de las medidas que están fuera del SIGC, en las que según las estadísticas de control de los Estados miembros, el porcentaje de error de 2010 se situaba muy por debajo del nivel significativo del 2 %.

3.60. La Comisión examinará los errores señalados por el Tribunal para determinar si están originados por deficiencias sistemáticas y dónde toman medidas para hacerles frente. Además, al proponer nuevos programas de gastos, la Comisión tratará de simplificar las normas manteniendo un nivel de control apropiado. El objetivo es animar a los posibles beneficiarios a solicitar la ayuda financiera de la UE y reducir los errores y la carga administrativa de los beneficiarios, la Comisión y los Estados miembros. En gestión conjunta los Estados miembros deberán garantizar que las normas nacionales de admisibilidad son claras, simples y están sujetas a un control efectivo para reducir porcentajes de error.

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE AGRICULTURA

	2010				2009	2008	2007
	Feaga	RD	SANCO, ENV, MARE	Total			
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA ⁽¹⁾							
Total de operaciones (consistentes en):	146	80	12	238	241	204	196
Anticipos	0	0	0	0	0	0	0
Pagos intermedios y finales	146	80	12	238	241	204	196
RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN ⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾							
Proporción de operaciones que se consideran:							
Exentas de errores	73 % (107)	50 % (40)	33 % (4)	63 % (151)	73 %	68 %	69 %
Afectadas por uno o más errores	27 % (39)	50 % (40)	67 % (8)	37 % (87)	27 %	32 %	31 %
Análisis de las operaciones afectadas por errores							
Análisis por tipo de gasto							
Anticipos	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	0 %	0 %
Pagos intermedios y finales	100 % (39)	100 % (40)	100 % (8)	100 % (87)	100 %	100 %	100 %
Análisis por tipo de error							
Errores no cuantificables:	26 % (10)	48 % (19)	50 % (4)	39 % (33)	36 %	32 %	36 %
Errores cuantificables:	74 % (29)	52 % (21)	50 % (4)	61 % (54)	64 %	68 %	64 %
Subvencionabilidad	3 % (1)	48 % (10)	100 % (4)	28 % (15)	17 %	20 %	36 %
Frecuencia	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	2 %	3 %
Exactitud	97 % (28)	52 % (11)	0 % (0)	72 % (39)	81 %	78 %	61 %
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES ⁽⁴⁾							
Porcentaje de error más probable				2,3 %			
Límite inferior de error				0,8 %			
Límite superior de error				3,8 %			

⁽¹⁾ Estas partes del cuadro se refieren únicamente a la muestra mencionada en el primer guion del apartado 3.16 y no incluyen las operaciones examinadas en el marco de las auditorías coordinadas.

⁽²⁾ Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan perfiles de riesgo distintos dentro del mismo grupo de políticas, la muestra se ha dividido en segmentos.

⁽³⁾ Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.

⁽⁴⁾ Los resultados del examen de las operaciones comprobadas en el marco de las auditorías coordinadas están incluidos en el cálculo del porcentaje de error.

ANEXO 3.2

RESULTADOS DEL EXAMEN DE SISTEMAS CORRESPONDIENTES A LA AGRICULTURA Y LOS RECURSOS NATURALES

3.2.1. Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados (SIGC) — Feaga

Estado miembro (Organismo pagador)	Régimen	Gasto relacionado con el SIGC (= límite máximo nacional — Anexo VIII del Regla- mento (CE) nº 73/2009) (1 000 de euros)	Procedimientos y controles ad- ministrativos para garantizar la exactitud del pago, incluida la calidad de las bases de datos	Metodología de control so- bre el terreno, selección, eje- cución, control de calidad y notificación de resultados in- dividuales	Implantación y control de buenas condi- ciones agrarias y ambientales/ condicionali- dad	Valoración global
Alemania (Baja Sajonia)	RPU	5 770 254	Eficaz	Parcialmente eficaz C	Parcialmente eficaz b	Eficaz
Alemania (Sajonia)	RPU	5 770 254	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz b	Eficaz
España (Castilla-La Mancha)	RPU	4 858 043	Parcialmente eficaz 1, 2, 3, 4	Parcialmente eficaz A, B	Eficaz	Parcialmente eficaz
España (Extremadura)	RPU	4 858 043	Parcialmente eficaz 1, 4, 5, 6	Parcialmente eficaz C	Parcialmente eficaz a	Parcialmente eficaz
Reino Unido (Gales)	RPU	3 985 895	Eficaz	Parcialmente eficaz B, D	Parcialmente eficaz b	Eficaz
Países Bajos	RPU	853 090	Eficaz	Parcialmente eficaz D	Parcialmente eficaz a	Eficaz

Nota: La valoración global no puede ser mejor que la de los procedimientos y controles administrativos.

- 1 La superficie admisible de pastos permanentes cubiertos de árboles no puede identificarse de forma fiable.
- 2 Sanciones por declaración excesiva aplicadas incorrectamente.
- 3 Sanciones por declaración insuficiente aplicadas incorrectamente.
- 4 Tratamiento incorrecto de modificaciones de solicitudes.
- 5 SIP no actualizado correctamente tras los controles sobre el terreno.
- 6 El concepto de error manifiesto no se ha aplicado correctamente.

- A La asignación de riesgo a la población controlada basada en una selección aleatoria en las estadísticas de control se realiza posteriormente.
- B Las visitas rápidas sobre el terreno se consideran controles sobre el terreno.
- C La superficie admisible para un grupo de cultivos no se ha determinado correctamente.
- D Calidad insuficiente de los controles sobre el terreno.

- a Insuficientes requisitos nacionales para las buenas condiciones agrarias y medioambientales aplicables a praderas y pastos pobres.
- b Requisitos inadecuados para el mantenimiento de las tierras retiradas de la producción agrícola.

3.2.2. Valoración de los sistemas de control y supervisión y seguimiento seleccionados — Desarrollo rural

Estado miembro (Organismo pagador)	Procedimientos y controles administrativos para garantizar la exactitud del pago, incluida la calidad de las bases de datos	Metodología de control sobre el terreno, selección, ejecución, control de calidad y notificación de resultados individuales	Implantación y control de buenas condiciones agrarias y ambientales/condicionalidad	Valoración global
Francia	Ineficaz 1, 2, 3	Parcialmente eficaz A, B, C	Parcialmente eficaz c	Ineficaz
Alemania (Mecklemburgo-Pomerania Occidental)	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz b	Eficaz
Italia (Toscana)	Parcialmente eficaz 2, 3	Parcialmente eficaz A, B, C	Parcialmente eficaz a	Parcialmente eficaz
Letonia	Ineficaz 2, 3, 4	Eficaz	Eficaz d	Ineficaz
Polonia	Parcialmente eficaz 2, 3, 4	Eficaz B	Parcialmente eficaz b	Parcialmente eficaz
Portugal	Parcialmente eficaz 3, 4	Parcialmente eficaz B, C, D	Parcialmente eficaz a	Parcialmente eficaz
Rumanía	Parcialmente eficaz 2, 3, 4	Parcialmente eficaz 3, C	Eficaz	Parcialmente eficaz
Reino Unido (Escocia)	Parcialmente eficaz 1	Parcialmente eficaz 1, C, D	Parcialmente eficaz 1, c, d	Parcialmente eficaz
República Checa	Parcialmente eficaz 2, 3, 5	Parcialmente eficaz C, E, a	Parcialmente eficaz a, c, e, E	Parcialmente eficaz

1 Pagos antes de finalizar los controles obligatorios.

2 Normas, cálculos y pagos incorrectos (pagos en exceso, normas de tolerancia, gastos no subvencionables, reducciones).

3 Falta de pruebas, deficiencias y comprobaciones ineficaces en relación con las condiciones de admisibilidad y los compromisos.

4 Falta de un sistema adecuado para evaluar el carácter razonable de los costes propuestos.

5 Fallos en controles administrativos de solicitudes de ayuda retiradas total o parcialmente.

A Falta de evaluación de los resultados de los controles sobre el terreno y no se aumentó la muestra de beneficiarios que debía comprobarse.

B Deficiencias del método de selección e incumplimiento del porcentaje mínimo obligatorio de controles sobre el terreno.

C Insuficiencias de la calidad de los controles sobre el terreno practicados y de las comprobaciones posteriores.

D Retrasos e incoherencias de las estadísticas y resultados de las comprobaciones comunicados a la Comisión.

E Normas sobre sanciones incompatibles con la legislación de la UE.

a Controles realizados con retraso y no repartidos a lo largo del año.

b Incumplimiento de la identificación y registro de animales, y de las notificaciones obligatorias.

c Falta de evaluación de los incumplimientos observados e incoherencias en los informes de control examinados.

d No se ha alcanzado el porcentaje obligatorio de comprobaciones en SMR7 y diferencias en las estadísticas de controles de condicionalidad.

e Insuficiencia de las normas nacionales sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales.

Valoración global de los sistemas de control y supervisión

Valoración global	2010	2009	2008	2007
	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz

RESULTADOS DEL EXAMEN DE LAS TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN RESPECTO DE LA AGRICULTURA Y LOS RECURSOS NATURALES

DG principales	Naturaleza de la declaración del director general (*)	Reservas	Observaciones del Tribunal	Valoración global de la fiabilidad	
				2010	2009
DG AGRI	con reservas	Graves deficiencias en el SIGC en Bulgaria, Portugal y Rumanía	<p>El mantenimiento de reservas concuerda con las constataciones del Tribunal.</p> <p>La declaración de garantía contenida en el informe anual de actividad de 2009 de la DG AGRI contenía una reserva respecto al gasto para medidas de desarrollo rural correspondientes al Eje 2 (mejora del medio ambiente y las zonas rurales) del período de programación 2007-2013. En el informe anual de actividad de 2010, la DG AGRI no mantuvo esta reserva que, según el Tribunal, tendría que haberse mantenido porque:</p> <p>a) la metodología aplicada por la Comisión para calcular el porcentaje de error no era plenamente transparente y se basaba en una serie de opciones. Se podían haber elegido otras opciones que habrían situado el porcentaje de error por encima del umbral del 2 %;</p> <p>b) los datos utilizados para calcular el porcentaje de error contenían fallos y en algunos casos no eran fiables. En particular la calidad de las estadísticas de control de los Estados miembros, que sirven de base al cálculo del porcentaje de error demostraron ser de calidad insuficiente.</p>	B	B
DG CLIMA	con reserva	Reserva por motivos de reputación derivada de una importante quiebra de la seguridad en los registros nacionales del sistema de intercambio de derechos de emisión de la UE.		A	
DG ENV	sin reservas		La DG ENV no mantiene su reserva, aunque el porcentaje de error de las auditorias <i>ex post</i> , que dieron lugar a la reserva en 2009, aumentaron del 5,97 % al 7,14 %. La DG ENV lo justificó con suposiciones sobre el efecto del método de muestreo en el porcentaje de error que no pudieron demostrarse.	B	

DG principales	Naturaleza de la declaración del director general (*)	Reservas	Observaciones del Tribunal	Valoración global de la fiabilidad	
				2010	2009
DG MARE	con reservas	Sistemas de gestión y control de los Programas Operativos del IFOP en Alemania Objetivo 1	La DG MARE retiró su reserva respecto al Reino Unido (Gales y Valles), a pesar de que las autoridades británicas no aceptaron la corrección en su totalidad.	B	B
DG SANCO	sin reservas		Aunque las auditorías del Tribunal y del SAI pusieron de manifiesto insuficiencias importantes, la DG SANCO no emitió una reserva.	B	

(*) El director general afirma en su declaración de fiabilidad tener una seguridad razonable de que los procedimientos de control aplicables ofrecen las garantías necesarias sobre la regularidad de las operaciones.

- A: La declaración del director general y el informe anual de actividad presentan una valoración correcta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.
 B: La declaración del director general y el informe anual de actividad presentan una valoración parcialmente correcta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.
 C: La declaración del director general y el informe anual de actividad no presentan una valoración correcta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES RESPECTO DE LA AGRICULTURA Y LOS RECURSOS NATURALES

Año	Recomendación del Tribunal	Avances realizados	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
2008 y 2009	El Tribunal de Cuentas recomienda que se subsanen las insuficiencias detectadas en los sistemas. A este respecto, la deficiencias más urgentes que es preciso corregir en el RPU y el RPUS son [apartado 3.73 del Informe Anual de 2009 ⁽¹⁾]:			
	a) subsanar las insuficiencias de los sistemas que se traducen en errores relativos a superficies no admisibles o declaraciones excesivas de superficies, así como a derechos inexactos, sobre todo mediante la mejora de la fiabilidad y la integridad de los datos registrados en el SIP (por ejemplo, ortofotografías más recientes);	<p>A partir del año de solicitud 2010, el Reglamento (UE) n° 146/2010 de la Comisión introdujo la obligación para los Estados miembros de evaluar cada año la calidad de su SIP. Cada año deben notificarse a la Comisión el resultado de la evaluación y las eventuales medidas correctivas.</p> <p>En cuanto a la fiabilidad de la base de datos de derechos, el nuevo Reglamento establece que los derechos concedidos antes de 2009 se considerarán legales y regulares a partir del año de solicitud 2010.</p>	a) <i>La Comisión comparte la evaluación del Tribunal y seguirá supervisando los resultados en los próximos años.</i>	<p>Esta nueva disposición constituye una medida útil para mejorar la calidad de los SIP de los Estados miembros. El Tribunal seguirá la aplicación de esta disposición en sus futuras auditorías.</p> <p>El Tribunal acoge con satisfacción esta nueva disposición que introduce seguridad jurídica.</p>
	b) garantizar que todas las bases de datos del SIGC aseguren una pista de auditoría fiable y completa de todas las modificaciones realizadas;	No se han registrado avances	b) <i>Como parte de sus auditorías, la Comisión hace recomendaciones a los Estados miembros para mejorar la situación de forma continuada. A lo largo de los años, los resultados de las auditorías muestran que se ha avanzado en la calidad de la información en las bases de datos.</i>	
	c) clarificar y reforzar la aplicación de las normas, de manera que la ayuda directa de la UE no se pague a los solicitantes que no hayan utilizado la tierra para fines agrarios ni la hayan mantenido en buenas condiciones agrarias y ambientales;	<p>El Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo dispone que, a partir de 2010, los Estados miembros podrán establecer criterios objetivos y no discriminatorios adecuados para garantizar que no se conceda ningún pago directo a una persona física o jurídica:</p> <p>a) cuyas actividades agrarias representen solo una parte insignificante del conjunto de sus actividades económicas, o</p> <p>b) cuyos objetivos principales comerciales o empresariales no sean el ejercicio de una actividad agraria.</p>	c) <i>La cuestión de la definición de agricultor a que hace referencia el Tribunal se atenderá en el marco de la PAC después de 2013, como se menciona en la Comunicación de la Comisión «la PAC en el horizonte de 2020» de 18 de noviembre de 2010.</i>	Puesto que los Estados miembros tienen la facultad de imponer esta obligación, el Tribunal considera que sigue existiendo el riesgo de abonar pagos a solicitantes que no hayan utilizado las tierras para la agricultura o no las hayan mantenido en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

Año	Recomendación del Tribunal	Avances realizados	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
2008 y 2009	d) fijar a escala europea unos requisitos mínimos de mantenimiento anual para que los pastos puedan optar a la ayuda directa de la UE.	No se han registrado avances	d) El sistema actual prevé un marco jurídico común en el cual los Estados miembros son responsables de definir los criterios de mantenimiento de buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM). Ello permite tener en cuenta la diversidad de superficies y tradiciones agrícolas en la UE.	
	Es necesario redoblar el esfuerzo en el ámbito del desarrollo rural para seguir simplificando las normas y condiciones (apartado 3.74 del Informe Anual de 2009 y apartado 5.66 del Informe Anual de 2008).	La simplificación fue objeto de especial atención en 2010. Aparte de las deliberaciones en el contexto más general del debate sobre el futuro de la PAC, se adoptaron las siguientes medidas en el pilar 2. La simplificación se abordó en seis de las ocho reuniones del comité de desarrollo rural celebradas en 2010. Estos debates se basaron en las aportaciones de los Estados miembros y documentos de trabajo elaborados por la Comisión. Un tema clave de estas reuniones fueron las normas de admisibilidad. Estas cuestiones también son objeto de examen en el grupo de expertos sobre simplificación. En septiembre de 2010 se realizó un seminario sobre «cómo garantizar la buena gestión de los programas de desarrollo rural del período 2007-2013». Asimismo se inició un estudio sobre «los trámites administrativos de los beneficiarios en el segundo pilar» destinado a reducir la carga administrativa relacionada con el desarrollo rural.	<p>En respuesta a la lista de 39 sugerencias de simplificación presentada por algunos Estados miembros en la reunión del Consejo de abril de 2009, la Comisión llevó a cabo las siguientes actividades relacionadas con la simplificación:</p> <p>En primer lugar, en octubre de 2010 la Comisión adoptó una propuesta para modificar el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo con el fin de:</p> <ul style="list-style-type: none"> — reducir de tres a dos el número de informes de supervisión estratégica del desarrollo rural; — facilitar asesoramiento personalizado de los servicios de asesoramiento a las explotaciones; — autorizar a los Estados miembros a efectuar controles de seguimiento de infracciones menores y la norma de minimis solo sobre la base de una muestra de riesgo en vez de controles sistemáticos de un 100 %. <p>La propuesta se encuentra actualmente pendiente ante el PE y el Consejo.</p> <p>En segundo lugar, en respuesta también a la lista de 39 sugerencias de simplificación, se han clarificado las disposiciones sobre los procedimientos de control y condicionalidad y se han estipulado obligaciones precisas en las normas de aplicación, en el contexto de una refundición [Reglamento (UE) nº 65/2011].</p> <p>En el próximo periodo de programación es cuando se espera llevar a cabo más esfuerzos de simplificación importantes en el ámbito del desarrollo rural, lo que se puede explicar por la dificultad de introducir cambios importantes mientras los programas están en marcha.</p> <p>Por último, una vez que se conozcan los resultados del estudio sobre cargas administrativas en el segundo pilar, la Comisión y los Estados miembros podrán tenerlos en cuenta para seguir reduciendo el nivel de carga burocrática para los beneficiarios.</p>	En 2010 se consintieron esfuerzos considerables para debatir y analizar la simplificación de las normas y condiciones, que contribuirán de forma útil a racionalizar el desarrollo rural en el próximo período de programación. Sin embargo, estos esfuerzos no han dado lugar a medidas concretas de simplificación en el actual período de programación.

Año	Recomendación del Tribunal	Avances realizados	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
2008 y 2009	Es necesario adoptar junto con las autoridades nacionales afectadas medidas eficaces para evitar el pago de gastos no subvencionables de proyectos de pesca [apartado 3.76 del Informe Anual de 2009 ⁽²⁾].	Los controles sobre el gasto admisible que exige el Fondo Europeo de Pesca han sido reforzados en comparación con los controles realizados en el marco del anterior Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca.	<i>La actividad fiscalizadora de la DG MARE en 2010 no detectó importe significativo alguno de gasto no subvencionable.</i>	El Tribunal hará un seguimiento de las normas de control revisadas en futuras fiscalizaciones.
	Los controles internos de los pagos a los Estados miembros para programas de erradicación y seguimiento de enfermedades animales exigen una separación nítida de funciones entre los servicios de la Comisión y el desarrollo de procedimientos adecuados de control formal (apartado 3.76 del Informe Anual de 2009).	Los servicios de la Comisión han aclarado la separación de funciones e iniciado un proyecto para simplificar la base jurídica de los programas.	<i>Ya se introdujeron clarificaciones y simplificaciones en la Decisión 2010/712/UE de la Comisión sobre la contribución financiera para los programas de erradicación. En 2012 la Comisión propondrá también modificaciones a la Decisión 90/424/CEE del Consejo que es la base jurídica para reembolsar los costes subvencionables en virtud de los programas de erradicación.</i>	El Tribunal hará un seguimiento de las normas de control revisadas en futuras fiscalizaciones.

⁽¹⁾ En el Informe Anual de 2008, apartado 5.65, se formulaban recomendaciones similares.

⁽²⁾ En el Informe Anual de 2008, apartado 5.67, se formulaban recomendaciones similares.

CAPÍTULO 4

Cohesión, energía y transporte

ÍNDICE

	<i>Apartado</i>
Introducción	4.1-4.23
Características específicas del grupo de políticas	4.3-4.22
Objetivos de la política	4.3-4.4
Instrumentos de la política	4.5-4.19
Riesgos para la regularidad	4.20-4.22
Alcance y enfoque de la fiscalización	4.23
Regularidad de las operaciones	4.24-4.36
Eficacia de los sistemas	4.37-4.46
Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión	4.47-4.48
Conclusiones y recomendaciones	4.47-4.50
Conclusiones	4.47-4.48
Recomendaciones	4.49-4.50
Seguimiento de informes especiales anteriores	4.51-4.59
Seguimiento del Informe Especial nº 1/2006 sobre la contribución del Fondo Social Europeo a la lucha contra el abandono escolar	4.51-4.53
Seguimiento del Informe Especial nº 10/2006 sobre las evaluaciones <i>ex post</i> de los programas de los objetivos nº 1 y nº 3 (Fondos Estructurales) 1994-1999	4.54-4.56
Seguimiento del Informe Especial nº 7/2009 sobre la gestión de la fase de desarrollo y validación del programa Galileo	4.57-4.59

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

4.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas de Cohesión, energía y transporte, que comprende los ámbitos políticos 04 — Empleo y asuntos sociales; 06 — Energía y transporte, y 13 — Política Regional. Este capítulo también informa sobre la respuesta de la Comisión a las recomendaciones de tres informes especiales del Tribunal. El **cuadro 4.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2010.

Cuadro 4.1 Cohesión, energía y transporte — Información clave de 2010

(millones de euros)

Título presu- puestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
4	Empleo y asuntos sociales	Gastos administrativos	97	Centralizada directa
		Fondo Social Europeo (FSE)	7 066	Compartida
		Trabajar en Europa — Diálogo social y movilidad	56	Centralizada directa
		Empleo, solidaridad social e igualdad de género	155	Centralizada directa
		Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización	104	Compartida
		Instrumento de Preadhesión (IPA, antes ISPA)	3	Descentralizada
		7 481		
6	Energía y transporte	Gastos administrativos	153	Centralizada directa
		Transporte interior, aéreo y marítimo	149	Centralizada directa
		Redes Transeuropeas (RTE)	858	Centralizada directa
		Energías convencionales y renovables	773	Centralizada directa
		Energía nuclear	237	Centralizada directa/Centralizada indirecta/compartida
		Investigación relacionada con la energía y el transporte (Programas Marco)	226	Centralizada directa
		Seguridad y protección de los usuarios de la energía y el transporte	3	Centralizada directa
		Programas de navegación por satélite de la UE (EGNOS y Galileo)	460	Centralizada directa
		2 859		
13	Política regional	Gastos administrativos	83	Centralizada directa
		Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y otras operaciones regionales	22 091	Compartida
		Fondo de Cohesión (FC)	7 957	Compartida
		Instrumento de Preadhesión (IPA, antes ISPA)	479	Descentralizada
		Fondo de Solidaridad	13	Indirecta
		30 623		
Total de gastos administrativos (¹)			333	
Total de gastos operativos			40 630	
Desglose: — anticipos			3 074	
— pagos intermedios/finales			37 556	
Total pagos del ejercicio			40 963	
Total compromisos del ejercicio			55 223	

⁽¹⁾ La fiscalización de los gastos administrativos se expone en el capítulo 7.

Fuente: Cuentas anuales de la Unión Europea 2010.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.2. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión (FC) se aplican en períodos de programación plurianuales. En 2010, los pagos del FEDER (22 100) millones de euros, del FSE (7 100) millones de euros y del FC (8 000) millones de euros ascendieron a más del (90 %) del gasto operativo del grupo de políticas en su conjunto ⁽¹⁾. Los pagos en energía y transporte en 2010 fueron de 2 900 millones de euros.

Características específicas del grupo de políticas*Objetivos de la política***Política de Cohesión**

4.3. La Política de Cohesión tiene por objeto fortalecer la cohesión económica y social en la Unión Europea reduciendo las diferencias de desarrollo entre las regiones.

Energía y transporte

4.4. Las políticas de energía y transporte están destinadas a ofrecer a los ciudadanos y las empresas de Europa unos sistemas y servicios seguros, sostenibles y competitivos de energía y transporte, y a desarrollar soluciones innovadoras que contribuyan a la formulación y la realización de dichas políticas.

*Instrumentos de la política***Política regional**

4.5. La política regional absorbe el 75 % del gasto de este grupo de políticas. El gasto en política regional lo cubren principalmente el FEDER y el FC (que en conjunto abarcan el 98 % del gasto en política regional en 2010). El FEDER financia la construcción de infraestructuras, la creación y mantenimiento de puestos de trabajo, las iniciativas de desarrollo económico regional y, sobre todo mediante instrumentos de ingeniería financiera (IIF), actividades de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME). En los Estados miembros cuyo producto nacional bruto per cápita es inferior al 90 % de la media de la UE, el FC financia las inversiones en infraestructuras en los ámbitos de medio ambiente y transporte.

⁽¹⁾ En 2010, 32 800 millones de euros o el 88 % correspondieron al período de programación 2007-2013, mientras que 4300 millones de euros (12 %) correspondieron al período 2000-2006. Para el FC y el FSE se realizaron en 2010 pagos de prefinanciación adicionales de 400 millones de euros y 370 millones de euros, respectivamente, en el marco de las medidas encaminadas a afrontar la crisis financiera. Asimismo se efectuaron pagos de prefinanciación de 600 millones de euros para proyectos energéticos al amparo del Programa Energético Europeo para la Recuperación (PEER).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.6. Los instrumentos de la política regional también incluyen medidas de cooperación regional y transfronteriza al amparo del Instrumento de Preadhesión (IPA) y del Fondo de Solidaridad de la UE, que presta su apoyo en caso de catástrofes naturales en los Estados miembros.

Empleo y asuntos sociales

4.7. La política de empleo y asuntos sociales absorbe el 18 % del gasto de este grupo de políticas. La gran mayoría del gasto en empleo y asuntos sociales (94 % en 2010) se realiza a través del FSE, que financia inversiones en capital humano mediante la formación y otras medidas de empleo.

4.8. Otros gastos de este ámbito de políticas son los subsidios y subvenciones a organizaciones que desarrollan acciones sociales y de empleo; el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, que apoya a los trabajadores de la UE despedidos a causa de grandes cambios estructurales de los modelos del comercio mundial o a causa de la crisis financiera, y una contribución al IPA.

Gestión y control del gasto por el FEDER, el FSE y el FC

4.9. El FEDER, el FSE y el FC se rigen por normas comunes y se someten a una gestión compartida entre la Comisión y los Estados miembros.

4.10. La Comisión aprueba Programas Operativos (PO), junto con planes financieros indicativos que incluyen la contribución de la UE, partiendo de las propuestas de los Estados miembros. Los proyectos dentro de los PO son ejecutados por particulares, asociaciones, empresas públicas o privadas y organismos públicos locales, regionales y nacionales.

4.11. Los Estados miembros asignan la responsabilidad de la administración diaria a las Autoridades de Gestión (AG) y los Organismos Intermedios (OI) ⁽²⁾. Esto incluye la selección de proyectos individuales, la realización de controles para prevenir, detectar y corregir errores en los gastos declarados, y la verificación de que los proyectos se lleven realmente a cabo («controles de primer nivel»). Las autoridades de certificación (AC) comprueban que se lleven a cabo los controles del primer nivel y, en su caso, efectúan controles adicionales antes de presentar las declaraciones de gastos a la Comisión.

⁽²⁾ Los OI son organismos públicos o privados que actúan bajo la responsabilidad de las AG y desempeñan funciones en nombre de estas a favor de los beneficiarios que desarrollan las operaciones.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.12. Las autoridades de auditoría de los Estados miembros son las responsables de practicar auditorías de sistemas y auditorías de operaciones (de proyectos o grupos de proyectos) a fin de dar garantías razonables del buen funcionamiento de los sistemas de gestión y control de los programas y de la regularidad de los gastos certificados por cada PO. Informan a la Comisión sobre dichas auditorías mediante informes de control anuales y dictámenes anuales.

4.13. Al inicio de cada período de programación, la Comisión desembolsa pagos de prefinanciación a los Estados miembros. La financiación de un proyecto suele hacerse en forma de reembolso del coste basado en las declaraciones de gastos de los promotores del proyecto. Estas declaraciones individuales se añaden en cada eje prioritario del PO a las declaraciones periódicas de gastos certificadas por las autoridades de los Estados miembros y presentadas a la Comisión. Este gasto es entonces cofinanciado por el presupuesto de la UE.

4.14. Las normas de acceso a los fondos se establecen en el plano nacional (o a veces regional), salvo excepciones previstas en la normativa específica de cada Fondo. Los Estados miembros asumen la responsabilidad primaria de evitar o detectar y corregir el gasto irregular y de informar de ello a la Comisión.

4.15. La Comisión debe asegurarse de que los Estados miembros establezcan sistemas de gestión y control que satisfagan las exigencias de la normativa, y de que dichos sistemas funcionen de forma eficaz. Si la Comisión detecta que un Estado miembro no ha corregido gastos irregulares o que existen deficiencias graves en los sistemas de gestión y control, puede interrumpir o suspender los pagos⁽³⁾. Si el Estado miembro no retira el gasto irregular (que puede ser sustituido por un gasto que sí sea admisible) o no subsana las deficiencias detectadas en el sistema, la Comisión puede aplicar correcciones financieras que pueden dar lugar a reducciones netas en la financiación de la UE⁽⁴⁾.

4.14. El establecimiento de normas de acceso a los fondos en el plano nacional [artículo 56 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo] fue uno de los principales elementos de simplificación introducidos en el período de programación 2007-2013. Su objetivo era proporcionar a los Estados miembros mayor flexibilidad en la adaptación de las normas de acceso a los fondos a las necesidades específicas de las regiones o programas y armonizarlas con las normas en vigor para otros regímenes públicos nacionales.

4.15. Los informes anuales de actividad de la DG REGIO y la DG EMPL proporcionan evaluaciones detalladas de la garantía de la Comisión respecto del establecimiento y posterior funcionamiento de los sistemas de gestión y control para cada programa cofinanciado y, por primera vez, el informe de 2010 presenta una evaluación global de los sistemas de control nacionales.

⁽³⁾ Artículo 39, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo (DO L 161 de 26.6.1999, p. 1); artículos 91 y 92 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

⁽⁴⁾ Artículo 99 del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Energía y transporte

4.16. La política de energía y transporte absorbe el 7 % del gasto de este grupo de políticas. En torno al 30 % del gasto en energía y transporte se destina a grandes proyectos dentro del programa de Redes Transeuropeas (RTE). La otra categoría principal de gastos (27 %) se dedica a proyectos relativos a las energías convencionales y renovables, especialmente en forma de subvenciones y subsidios en el marco del Programa Energético Europeo para la Recuperación (PEER). Otro 8 % del gasto se destina a proyectos de investigación financiados fundamentalmente por los programas marco de investigación.

Gestión y control del gasto en energía y transporte

4.17. La Comisión efectúa los gastos en energía y transporte mediante una gestión directa y centralizada (a través de dos agencias ejecutivas y una empresa conjunta)⁽⁵⁾, pero también mediante una gestión compartida (como los fondos para el cierre de centrales nucleares).

4.18. En general, la Comisión emite convocatorias de propuestas de proyectos. Los pagos para proyectos aprobados los hace directamente la Comisión a los beneficiarios, basándose en contratos de subvención o decisiones de financiación de la Comisión. Normalmente se trata de autoridades de los Estados miembros, pero también pueden ser empresas públicas o privadas. Los pagos se hacen a plazos: un anticipo (prefinanciación) a la firma del contrato de subvención o la decisión de financiación, al que siguen pagos intermedios y finales con los que se reembolsa el gasto subvencionable declarado por los beneficiarios.

4.19. Los principales elementos de control del gasto por la Comisión son: la evaluación de propuestas a la luz de criterios específicos de selección y adjudicación; la aportación de información y orientación a los beneficiarios; el control y verificación de la ejecución de los proyectos basándose en los informes financieros y de progreso técnico presentados por los beneficiarios (incluida, si lo exige el contrato de financiación, la presentación de estados financieros certificados por un auditor externo independiente) y auditorías *ex post* a fin de detectar y corregir errores que no hayan podido evitar los controles anteriores, y para ofrecer una garantía razonable de la regularidad del gasto.

⁽⁵⁾ Agencia Ejecutiva de la RTE-Transporte, Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación y la empresa conjunta SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Riesgos para la regularidad**FEDER, FSE y FC*

4.20. En los gastos de cohesión, el principal riesgo para la regularidad es que los beneficiarios declaren costes no subvencionables. Si no se detecta en los distintos niveles de control en el Estado miembro, da lugar a una certificación incorrecta del gasto por parte del mismo. Si no es corregido por la Comisión a más tardar al final del período de programación, el resultado es un pago excesivo al PO en cuestión con cargo al presupuesto de la UE.

4.21. Los responsables de aplicar los PO y los proyectos en el plano nacional o regional pueden no conocer la normativa aplicable o no estar seguros de su correcta interpretación. También pueden derivarse riesgos del gran número y diversidad de actividades cofinanciadas y de la implicación de múltiples agentes, a menudo de pequeña entidad, en la ejecución de los proyectos.

Energía y transporte

4.22. En el gasto en energía y transporte, el principal riesgo para la regularidad es que los beneficiarios pueden incluir gastos no subvencionables en sus declaraciones de costes, que no sean detectados por los controles de la Comisión antes de su reembolso. Para los proyectos de RTE-Transporte y RTE-Energía, sin embargo, este riesgo se reduce por el hecho de que el gasto subvencionable a menudo excede el umbral de cofinanciación. Los fondos del PEER, en concreto, pueden apoyar grandes y complejos proyectos transnacionales, y la necesidad de desembolsar esos fondos rápidamente puede ir en detrimento de un control adecuado.

4.20. Dado que el sistema de gestión y control tiene carácter plurianual, un pago excesivo detectado en una solicitud de pago reembolsada por la Comisión puede no haber estado aún sujeto a toda la cadena de control a nivel nacional y de la UE en el momento de la certificación.

La Comisión centra su papel de supervisión en proporcionar orientación y formación a las autoridades de gestión respecto de la forma adecuada de efectuar verificaciones en la detección de errores en el nivel de los beneficiarios antes de la certificación, y coopera estrechamente con las autoridades nacionales de auditoría para auditar rápidamente los programas o autoridades de mayor riesgo.

4.21. El marco normativo 2007-2013 establece que la autoridad de gestión se asegurará de que los beneficiarios estén informados de las condiciones específicas relativas al plan de financiación y que los beneficiarios tienen capacidad para cumplir estas condiciones [artículo 13, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1828/2006 de la Comisión]. Esta condición se comprobará a través de la auditoría periódica realizada por los auditores de la Comisión.

La Comisión también ha organizado formación bilateral y multilateral y, en particular, seminarios de «formación de formadores» para garantizar que los Estados miembros forman, informan, asesoran y orientan de manera continua a los beneficiarios y a los organismos de ejecución. Dicha formación se considera especialmente útil para mitigar los riesgos asociados con los pequeños socios, tales como las ONG que trabajan a nivel regional y local. Por otra parte, la Comisión ha iniciado en 2011 acciones destinadas a proporcionar información y formación específica a los Estados miembros cuyos programas operativos fueron objeto de reservas en los informes de actividad anuales de forma recurrente.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Alcance y enfoque de la fiscalización

4.23. El **anexo 1.1, parte 2**, describe el enfoque y la metodología general de la auditoría del Tribunal. Para la auditoría de Cohesión, energía y transporte han de tenerse en cuenta los siguientes puntos específicos:

- la auditoría del Tribunal ha incluido el examen de una muestra de 243 pagos intermedios y finales ⁽⁶⁾,
- la evaluación de sistemas se centró en las autoridades de auditoría para el período de programación 2007-2013 en Cohesión,
- la revisión de las tomas de posición de la Comisión abarcó los informes anuales de actividad de las Direcciones Generales de Política Regional, Empleo, Asuntos Sociales e Integración, Movilidad y Transporte y Energía.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

4.24. El **anexo 4.1** contiene un resumen de los resultados de la verificación de operaciones. La verificación por parte del Tribunal de su muestra de operaciones detectó errores en un 49 % de los 243 pagos auditados. El error más probable calculado por el Tribunal es del 7,7 % ⁽⁷⁾.

4.24. La Comisión observa que, por segundo año consecutivo, el nivel de error sigue estando muy por debajo de lo comunicado por el Tribunal en el período 2006-2008 ⁽¹⁾. La Comisión considera que esta evolución positiva y prometedora refleja las disposiciones reforzadas sobre control del período de programación 2007-2013 y de su plan de acción de 2008.

Este resultado es particularmente importante, ya que casi todos los programas operativos declararon gastos a partir de 2010, más que duplicando el importe de los gastos declarados para la cohesión y aumentando el riesgo de error inherente debido al gran número de actores implicados. La Comisión observa que no todos los errores señalados por el Tribunal tendrán un impacto financiero.

La Comisión observa que la gran mayoría de errores cuantificables elevados con fuerte impacto señalados por el Tribunal se concentran en siete programas operativos del FEDER de tres Estados miembros, de los 16 Estados miembros incluidos en la muestra del Tribunal. La Comisión está tomando medidas para corregir los errores detectados por el Tribunal y centra sus acciones en los programas más arriesgados.

⁽⁶⁾ Dicha muestra comprende 243 pagos efectuados para 229 proyectos de cohesión [FEDER 143, FSE 60, FC 20, instrumento de política estructural de preadhesión (ISPA) 6], seis proyectos sociales y de empleo al margen del FSE y ocho proyectos de energía y transporte. 205 de los pagos a proyectos de cohesión corresponden al período de programación 2007-2013, y 24, al período 2000-2006. La muestra se extrajo de todos los pagos, con la excepción de los anticipos, que ascendieron a 3100 millones de euros en 2010.

⁽⁷⁾ El Tribunal realiza su estimación de error a partir de una muestra estadística representativa. La cifra indicada es la mejor estimación (denominada MLE). El Tribunal tiene una confianza del 95 % en que el porcentaje de error en la población se sitúa entre el 4,7 % y el 10,7 % (límites de error inferior y superior, respectivamente).

⁽¹⁾ Un límite de error menor del 11-12 %, frente al 4,7 % de 2010.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.25. El Tribunal considera que se disponía de suficiente información para que las autoridades de los Estados miembros detectasen y corrigiesen al menos alguno de los errores (antes de certificar el gasto a la Comisión) en el 58 % de las operaciones afectadas por algún error.

Una quinta parte de las operaciones infringían normas de contratación pública

4.26. El Tribunal ha hallado errores relacionados con el incumplimiento de la normativa de la UE y nacional en materia de contratación pública en el 19 % de las 243 operaciones auditadas. Se han detectado incumplimientos graves de dichas normas en el 5 % de las operaciones auditadas. Equivalen al 24 % de los errores cuantificables y representan aproximadamente el 31 % del porcentaje de error estimado para este grupo de políticas (véase el ejemplo 4.1).

4.25. La Comisión sigue estrictamente estos casos a fin de garantizar que los sistemas en cuestión previenen mejor los errores antes de la certificación en el futuro.

Las autoridades de gestión están obligadas a realizar controles documentales de todas las declaraciones presentadas por los beneficiarios, antes de la certificación de los gastos. No obstante, las verificaciones de operaciones sobre el terreno pueden realizarse igualmente en una fase posterior de la ejecución del proyecto, después de la certificación y hasta la clausura, lo que explica por qué no pudo detectarse parte de los errores en la muestra del Tribunal (véase la respuesta de la Comisión al apartado 4.20). El impacto del sistema de control en la reducción de los índices de error generalmente solo se observa en los años posteriores, después de que se hayan realizado todos los niveles de control.

4.26. Si bien la Comisión y el Tribunal de Cuentas auditan el cumplimiento de las normas de contratación pública de la misma manera, la Comisión aplica correcciones a tanto alzado proporcionadas, abordando así adecuadamente el riesgo de perjuicio para el presupuesto de la UE (véase el punto 11 del anexo 1.1 en el capítulo 1).

Estos tipos son aplicados por la Comisión y, en general, por las autoridades nacionales a la hora de imponer correcciones financieras por el incumplimiento de las normas de contratación pública, incluso con motivo del seguimiento de los errores señalados por el Tribunal.

Ejemplo 4.1

Graves incumplimientos de la normativa de contratación pública

- a) Adjudicación ilegal de un contrato a una oferta con un precio anormalmente bajo: en el caso de un proyecto del FEDER, el Tribunal halló que un contrato para la construcción de los muelles de un puerto había sido adjudicado a un licitador cuyo precio era anormalmente bajo. Con arreglo a la legislación nacional, esto debería haber llevado a rechazar la oferta, pues la viabilidad de esta no estaba garantizada al precio propuesto. El licitador con la segunda oferta más baja impugnó con éxito la adjudicación ante los tribunales administrativos nacionales. Sin embargo, pese a la sentencia del tribunal nacional, el gasto fue certificado a la Comisión una vez concluido el proyecto en 2009.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) División artificial de las obras y servicios en distintas licitaciones: En el caso de diversos proyectos del FEDER dentro del mismo PO, las obras y servicios para hacer navegable un río para embarcaciones de crucero se contrataron de forma irregular. El poder adjudicador subdividió las obras y servicios de tal manera que se redujera el valor de los contratos por debajo del límite establecido en la legislación de la UE y nacional en materia de contratación pública, eludiendo así los requisitos de licitación normales. Posteriormente, algunos de esos contratos fueron adjudicados al mismo contratista.
- c) Omisión de la licitación de obras adicionales previstas en la documentación inicial de la licitación: en el caso de un proyecto del FEDER, las obras de reforma de un edificio universitario se adjudicaron directamente a un contratista. Aunque dichas obras estaban previstas en las condiciones preliminares, la autoridad adjudicadora las trató como obras adicionales que no podían haberse previsto al licitar el contrato principal.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.27. Además, el Tribunal encontró otros errores de conformidad y no cuantificables relativos a procedimientos de licitación y contratación en otro 14 % de las 243 operaciones auditadas. Entre ellos hay casos de incumplimiento de las exigencias de información y publicidad (como la publicación tardía de los anuncios de adjudicación), deficiencias en el pliego de condiciones e irregularidades en el procedimiento de evaluación de las ofertas. También se dan casos de incorrecta transposición de las directivas de la UE en la legislación nacional sobre contratación pública. Dichos errores no se incluyen en la estimación del porcentaje de error ⁽⁸⁾.

Los proyectos no subvencionables representan más de un tercio del porcentaje de error estimado

4.28. Además, el Tribunal ha encontrado proyectos no subvencionables en su totalidad en el 3 % de las 243 operaciones auditadas. Dichos errores representan el 14 % de los errores cuantificables y aproximadamente el 43 % del porcentaje de error estimado para este grupo de políticas (véase el ejemplo 4.2).

4.27. La Comisión realizará un seguimiento de todos los errores señalados por el Tribunal. Sin embargo, para algunos de estos errores que son de carácter formal, tales como los retrasos en la publicación de los anuncios de adjudicación, la Comisión no impone correcciones financieras.

4.28. El Tribunal identificó diversos tipos de proyectos no subvencionables en esta categoría. Esto demuestra que las autoridades del programa en cuestión deben mejorar las verificaciones de la gestión tanto en calidad como en cantidad a fin de detectar tales proyectos ya en la fase de selección. La Comisión realizará un seguimiento de estos casos con las autoridades del programa.

⁽⁸⁾ Para más información sobre el enfoque del Tribunal con respecto a la cuantificación de los errores en la contratación pública, véase el **anexo 1.1**, apartados 1.10 y 1.11.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ejemplo 4.2

Proyectos no subvencionables

- a) Proyecto no subvencionable conforme a la normativa nacional: En el caso de un proyecto del FEDER, un gasto para un proyecto que había sido aprobado y realizado en el marco del anterior período de programación 2000-2006 fue certificado a la Comisión dentro del PO 2007-2013. Esto no se correspondía con las normas nacionales de subvención, por lo que el proyecto no era admisible.
- b) Proyecto generador de ingresos no subvencionable con arreglo al resultado del estudio de viabilidad: en el caso de un proyecto del FEDER, el estudio de viabilidad que acompañaba a la solicitud del proyecto demostró que se esperaba que este generase ingresos superiores a sus costes, lo que hacía que no pudiese optar a la cofinanciación del FEDER.
- c) Financiación de un proyecto en que no se cumplían las condiciones de ayuda para la cofinanciación pública: en el caso de un proyecto del FEDER, el proyecto se habría llevado a cabo aun sin el apoyo de la UE. Por tanto, no se cumplían las condiciones establecidas en la normativa de la UE en cuanto a ayudas estatales.

Más de la mitad de los errores cuantificables se deben a la declaración de varios costes no subvencionables

4.29. El Tribunal ha hallado varios costes no reembolsables en el 12 % de las operaciones auditadas. Estos errores representan el 59 % de los errores cuantificables y aproximadamente el 23 % del porcentaje de error estimado para este grupo de políticas (véase el ejemplo 4.3).

4.29. La Comisión pretende garantizar, a través de la formación y la orientación, que las autoridades de gestión de los programas tengan un buen conocimiento de las normas de subvencionabilidad, y que trasladen estos conocimientos a todos los organismos responsables de la gestión de los fondos. La Comisión proseguirá sus acciones de formación y las dirigirá a las autoridades del programa donde se hayan detectado riesgos. Se hace referencia a las acciones mencionadas en la respuesta a los apartados 4.20 y 4.21.

Ejemplo 4.3

Declaración de varios costes no subvencionables

- a) Equipo instalado (utillaje de proveedores) fuera de la zona subvencionable: en un proyecto del FEDER la declaración de gastos incluía costes relacionados con la compra de nuevos equipos. Parte de los equipos cofinanciados se utilizó en el extranjero o en una región no de convergencia del Estado miembro en cuestión, lo que no es conforme a las normas de admisibilidad para el PO. Aunque esta situación fue detectada por el organismo intermedio, el gasto fue declarado a la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) Aplicación de un porcentaje de cofinanciación incorrecto: en el caso de un proyecto del FSE para ofrecer cursos de formación a trabajadores temporales, una empresa se benefició del porcentaje más alto de cofinanciación para pequeñas y medianas empresas (PYME), pese a no serlo.
- c) Gastos excesivos imputados al proyecto: en el caso de un proyecto de mercado laboral del FSE ejecutado por una asociación de varias organizaciones, los socios declararon costes para la cofinanciación que superaban de manera significativa los gastos reales efectuados.
- d) Falta de documentos justificativos de los gastos declarados: en el caso de un proyecto de educación y formación del FSE, se declararon gastos sobre la base de los resultados obtenidos a favor de los participantes. Sin embargo, en algunos de los expedientes de los participantes auditados, el resultado declarado no estaba justificado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Irregularidades específicas en el diseño de instrumentos de ingeniería financiera

4.30. Se pueden utilizar instrumentos de ingeniería financiera (IIF) para prestar asistencia mediante la inversión en acciones, la concesión de préstamos o la constitución de garantías ⁽⁹⁾. Los fondos que utilizan IIF reciben una contribución del PO una vez establecida su estructura jurídica. Posteriormente puede prestarse apoyo financiero a beneficiarios finales y a proyectos de actividades que entren en el ámbito del PO. Se trata de IIF concebidos con carácter renovable. Todos los recursos aportados por las inversiones o préstamos, incluidos los beneficios, deben volver al fondo durante su existencia y después deben utilizarse de nuevo con fines similares.

4.31. El Reglamento especifica que el IIF puede utilizarse con tres finalidades: fondos para apoyar a las PYME [incluidos JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* — Recursos Europeos Conjuntos para las Microempresas y las Medianas Empresas) ⁽¹⁰⁾]; para el desarrollo urbano [incluidos JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* — Apoyo Europeo Conjunto para Inversiones Sostenibles en Zonas Urbanas) ⁽¹¹⁾] y para la promoción de eficiencia energética.

4.30. En general, los pagos a los fondos se realizan con arreglo a las disposiciones de los acuerdos de financiación. En sus notas de orientación, la Comisión recomienda que las autoridades de gestión actúen con prudencia en el pago de las contribuciones de los programas operativos a fondos de cartera e instrumentos de ingeniería financiera (IIF) en fases y en consonancia con la estrategia de inversión o plan empresarial subyacente (nota II de 2008 del COCOF: anexo de preguntas y respuestas, respuesta a la pregunta 10; nota III de 2011 del COCOF: puntos 2.4.5, 2.5.5, 2.5.6, 5.3.6).

⁽⁹⁾ Artículo 44 del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

⁽¹⁰⁾ JEREMIE es una iniciativa de la Comisión junto con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones para respaldar fuentes de financiación adicionales para microempresas y pequeñas y medianas empresas.

⁽¹¹⁾ JESSICA es una iniciativa desarrollada por la Comisión y por el BEI para hacer inversiones sujetas a devolución (en forma de acciones, préstamos o avales) en desarrollo urbano. Dichas inversiones se realizan en proyectos a través de Fondos de Desarrollo Urbano y, si es preciso, de fondos de cartera.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.32. La Comisión carece de información detallada sobre la financiación de los IIF. Calcula que se han creado IIF con una dotación aproximada de 8 100 millones de euros, que al concluir 2010 han recibido pagos por importe de 5 200 millones de euros de los PO de 2007-2013. Según las estimaciones de la Comisión, esto representa aproximadamente la mitad de los pagos previstos de los PO a fondos del actual período de programación.

4.32. El artículo 44 del Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo no obliga a los Estados miembros a proporcionar a la Comisión tales datos detallados sobre los IIF. Sin embargo, la Comisión obtuvo información sobre los pagos efectuados a los fondos que ejecutan los IIF de las autoridades de gestión antes de finales de 2010, de forma voluntaria, para evaluar los progresos de los IIF en el apoyo a las empresas. La Comisión tiene la intención de proponer que se modifique el Reglamento para incluir requisitos adecuados de información para el resto del período 2007-2013.

4.33. En 2010, 13 de los 203 pagos del FEDER y del FSE de la muestra auditada se hicieron a fondos que utilizan IIF. El Tribunal ha detectado errores de conformidad en siete de las 13 operaciones. La mayoría de esos errores se debieron al incumplimiento de los requisitos reglamentarios para la contribución del PO al fondo (véase el ejemplo 4.4)

Ejemplo 4.4

Errores de conformidad relativos a instrumentos de ingeniería financiera

- a) Dotación excesiva de un fondo de garantía gestionado por un organismo financiero regional: En el caso de un proyecto del FEDER, el Tribunal halló que no se daban diversos elementos requeridos (como la estrategia y planificación de inversión, la descripción de una política de salida y disposiciones sobre la liquidación) al firmarse el contrato de financiación por el Gobierno regional y la agencia regional que había de utilizar el fondo. Tras la celebración de dicho contrato, en la última semana de diciembre de 2009, la dotación del fondo se incrementó de 17 a 233 millones de euros (equivalentes al 14 % del presupuesto total del PO para todo el período de programación). Solo en junio de 2010 se redactó y aprobó finalmente un plan económico, pero basado en presunciones poco realistas. Una parte significativa de la financiación del PO comprometida por la AG en 2007 no se había desembolsado aún al final de 2009. Un incremento del importe asignado al fondo de garantía hizo posible eludir la regla n+2 aplicable en aquel momento, conforme a la cual los fondos no utilizados deben liberarse al cabo de dos años. A mediados de 2011, se habían cedido a este fondo 1,5 millones de euros de una dotación total de 233 millones de euros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) Demoras en la creación de un fondo de cartera JEREMIE gestionado por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI): para este proyecto del FEDER se creó un fondo de cartera JEREMIE mediante una compleja estructura que abarcaba tres PO y cuatro ministerios diferentes que contribuían a una entidad con cometido especial (SPV) que había de ser gestionada por el FEI. Tras la firma de los contratos de financiación iniciales con el FEI en octubre de 2009, las AG implicadas declararon un gasto que fue certificado a la Comisión en diciembre de 2009. Este gasto correspondía a la contribución al fondo de cartera desde dos de los tres PO hasta una cuenta transitoria gestionada por el FEI. Sin embargo, aún estaban manteniéndose las negociaciones sobre la SPV con uno de los ministerios encargados de gestionar el tercer PO. Por lo tanto, el contrato final del fondo de cartera entre el FEI y la SPV no se firmó hasta finales de diciembre de 2010, por lo que la estructura establecida para utilizar el IIF no estuvo operativa en el año 2010, y la transferencia de fondos desde la cuenta transitoria hasta la SPV no tuvo lugar hasta 2011.
- c) Disposición irregular sobre liquidación: en el caso de un proyecto del FEDER, el contrato firmado por el ministerio nacional y la agencia regional que utiliza el fondo JEREMIE especificaba que, en caso de liquidación del fondo, el capital remanente quedaría a disposición del Gobierno regional y se habría de transferir a la hacienda pública regional. Dicha disposición infringe la prescripción legal de que los recursos obtenidos sólo se pueden usar en beneficio de las pequeñas y medianas empresas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.34. Las contribuciones financieras de los PO a los fondos que utilizan IIF durante todo el período suelen realizarse mediante un pago único tan pronto como se haya establecido la estructura jurídica del fondo de cartera. En los acuerdos de financiación pueden especificarse disposiciones de financiación alternativas. Con arreglo a este reglamento, dichos pagos se certifican a la Comisión cuando se hace efectivo el gasto.

4.35. Las verificaciones *ex post* de esos pagos por las autoridades de auditoría generalmente se refieren al ejercicio en que se ha hecho el pago. A finales de 2010, esos controles tenían un alcance limitado, pues en el mejor de los casos se habían seleccionado solo unas pocas operaciones para ser subvencionadas y se habían desembolsado importes reducidos a los proyectos y beneficiarios finales.

4.36. A menos que se prevean verificaciones específicas, no es probable que la actual utilización de operaciones con IIF sea objeto de control por las autoridades de auditoría hasta la finalización del período de programación 2007-2013 en 2015.

4.34. Para las cuentas definitivas de 2010, sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros, la Comisión reclasificó parte de los importes reembolsados a los Estados miembros para los IIF como pago por adelantado de los gastos (véase la respuesta de la Comisión al capítulo 1, apartados 1.33 a 1.36).

4.35. En su estrategia conjunta de auditoría, la DG REGIO y la DG EMPL han previsto auditorías temáticas sobre los IIF. Según lo especificado en la propuesta de manual de auditoría de la Comisión compartido con las autoridades de auditoría de los Estados miembros, estas auditorías temáticas deben abarcar tanto la constitución del fondo como la ejecución real de los proyectos de IIF.

4.36. Las autoridades de auditoría y la Comisión podrán realizar auditorías temáticas, por ejemplo sobre los IIF. Según lo mencionado en la respuesta al apartado 4.35, la Comisión ha propuesto un enfoque de auditoría a las autoridades de auditoría que incluye la comprobación de la aplicación de los IIF mediante la auditoría de una muestra de proyectos realizados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

4.37. Para el período de programación 2007-2013, las autoridades de auditoría de los Estados miembros desempeñan un papel fundamental en el objetivo de asegurar la regularidad de los gastos de cohesión, gracias a su responsabilidad en la verificación del funcionamiento eficaz de los sistemas nacionales de gestión y control y en la presentación de informes anuales de control y opiniones de auditoría a la Comisión (apartado 4.12). En el período actual, los Estados miembros han instaurado 112 autoridades de auditoría del FEDER, Fondo de Cohesión y FSE ⁽¹²⁾.

La labor de la mayor parte de las autoridades de auditoría examinadas se considera parcialmente eficaz

4.38. El Tribunal ha examinado una muestra de ocho autoridades de auditoría (y los organismos delegados, en su caso), de seis Estados miembros. En cada una de ellas, el Tribunal ha revisado:

- su estructura organizativa y su metodología de auditoría,
- sus documentos de trabajo en un máximo de cuatro auditorías de sistemas,
- sus documentos de trabajo en muestras de hasta 30 auditorías de operaciones, incluida una repetición de al menos ocho de esas 30 auditorías,
- sus informes anuales de control y dictámenes de auditoría para 2010, junto con la documentación de trabajo correspondiente.

4.39. El **anexo 4.2** contiene un resumen de los resultados del examen del Tribunal y de los principales requisitos controlados. El Tribunal ha hallado que siete de las autoridades de auditoría seleccionadas eran al menos parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de los pagos.

4.40. La fiscalización ha puesto de manifiesto diversas insuficiencias:

- retrasos en la realización de auditorías de sistemas y proyectos,
- listas de comprobación que no abarcaban suficientemente todos los riesgos de irregularidad del gasto, especialmente en relación con la normativa sobre contratación pública y sobre ayudas estatales, con los IIF y con los requisitos de publicidad. A diferencia de las auditorías de sistemas, no hay orientaciones específicas de la Comisión sobre el ámbito de las verificaciones y el alcance de los controles que han de incluir las auditorías de proyectos,

4.39. La Comisión toma en cuenta las conclusiones del Tribunal para su evaluación de las autoridades de auditoría nacionales, con vistas a fomentar mejoras en caso necesario y a fin de garantizar las condiciones adecuadas para la auditoría única en los próximos años, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 del Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo.

4.40.

- La Comisión detectó en su revisión de las autoridades de auditoría que los retrasos en el trabajo de auditoría se debieron en algunos casos a los retrasos en la ejecución de las operaciones sobre el terreno.
- La Comisión ha identificado también, como consecuencia de su amplia revisión de las autoridades de auditoría y durante las auditorías de sistemas, la necesidad de reforzar, en algunos casos y en determinadas cuestiones, las actuales listas de comprobación utilizadas por las autoridades nacionales de auditoría para la auditoría de las operaciones. Con este fin, la Comisión ha compartido ya su propia lista de comprobación para las auditorías sobre las operaciones, que tiene en cuenta las listas de comprobación establecidas por el Tribunal, con las autoridades de auditoría de los Estados miembros.

⁽¹²⁾ 81 autoridades de auditoría para 317 PO del FEDER y del Fondo de Cohesión y 94 para 117 PO del FSE. 63 de dichas autoridades de auditoría son comunes a los tres fondos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- aplicación de una metodología de muestreo que no era conforme con las directrices de muestreo de proyectos acordadas entre la Comisión y los Estados miembros, o aplicación incorrecta de la metodología de muestreo acordada,
- en todas las autoridades de auditoría, la repetición de auditorías de proyectos por el Tribunal detectó incidencias que no habían sido comunicadas por dichas autoridades. En seis de ellas, esto dio lugar a un porcentaje de error más alto que el indicado en el informe anual de control.

4.41. Los informes anuales de control y las opiniones de auditoría se basan en las conclusiones de las auditorías de operaciones efectuadas por las autoridades de auditoría en relación con los gastos certificados a la Comisión en el año precedente y en las auditorías de sistemas completadas antes del final de junio del ejercicio de la UE objeto de la fiscalización del Tribunal. Por otro lado, el Tribunal considera que los enfoques de las autoridades de auditoría difieren entre sí (incluso dentro de un mismo Estado miembro) hasta el punto de que sus resultados no se pueden agregar para llegar a una opinión general sobre un Fondo en el plano nacional o de la UE.

Además, desde el principio del período de programación, la Comisión ha facilitado orientación técnica detallada y formación y ha dirigido reuniones técnicas con auditores de las autoridades nacionales de auditoría. Además, la orientación sobre el ámbito de aplicación y el alcance de las auditorías sobre las operaciones que se proporcionó en el período de programación 2000-2006 sigue siendo válida, dado que estas auditorías no difieren de forma significativa entre ambos períodos de programación.

- La Comisión destaca que su nota de orientación técnica sobre muestreo sirve de recomendación a las autoridades de auditoría. Contiene métodos ilustrativos, que no son jurídicamente vinculantes ni limitativos por lo que se refiere a la elección por parte de las autoridades de auditoría de métodos estadísticos alternativos aceptables que serían igualmente válidos.
- La Comisión observa que el resultado del nuevo cálculo realizado por el Tribunal se ve en algunos casos muy influido por la cuantificación de los errores sobre contratación pública (véase la respuesta de la Comisión al apartado 4.26).

4.41. El Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo prevé un período de seis meses entre el final del período de auditoría (junio) y la elaboración del informe anual de control y el dictamen (diciembre). En su orientación sobre los informes anuales de control, la Comisión, teniendo en cuenta las normas de auditoría internacionales, invitó a las autoridades de auditoría a notificar los posteriores incidentes de auditoría que puedan producirse durante este período (de julio a diciembre).

La Comisión desea subrayar que, teniendo en cuenta el número de autoridades de auditoría en los 27 Estados miembros para el conjunto de los programas de cohesión (véase el apartado 4.37), los enfoques de auditoría pueden diferir a fin de que puedan adaptarse a las especificidades de los diversos programas operativos y sistemas de gestión y control. Las disposiciones reglamentarias que fijan las obligaciones del trabajo de auditoría tienen como fin crear una situación en la que una autoridad de auditoría esté en condiciones de proporcionar un dictamen anual de auditoría por programa o por sistema a la Comisión, basándose en las auditorías de sistemas y en los resultados de las auditorías de una muestra estadística de operaciones. Los Directores Generales responsables de las DG REGIO y EMPL divulgan entonces en sus informes anuales de actividad información sobre la gestión y la auditoría, incluida la comunicada por las autoridades nacionales de auditoría, en los niveles adecuados de agregación a efectos de la declaración de fiabilidad anual de la Comisión.

En sus informes anuales de actividad de 2010, la DG EMPL y la DG REGIO decidieron revelar los índices de error comunicados durante el primer año por los Estados miembros en relación con el gasto de 2009 (que son coherentes con los resultados de la DAS 2009), así como los dictámenes de auditoría proporcionados por programa.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El examen de las autoridades de auditoría por la Comisión ha sido satisfactorio en líneas generales

4.42. La Comisión ha finalizado exámenes de 17 autoridades de auditoría (para la DG Política Regional) y de 36 (para la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión). La mayor parte de estas autoridades se retrasaron en la ejecución de su estrategia de auditoría para 2010, de manera que la Comisión no ha podido finalizar el examen previsto en otros cinco casos.

4.43. Las auditorías de la Comisión detectaron deficiencias similares a las observadas por el Tribunal en su propio examen de las autoridades de auditoría, y la Comisión ha tomado las medidas correctoras cuando ha sido necesario. Basándose en su propio trabajo, la Comisión ha llegado a la conclusión de que las opiniones de las autoridades de auditoría eran en general fiables.

4.44. El Tribunal ha revisado la documentación de trabajo y documentación justificativa adicional de 35 de esas 53 auditorías de las autoridades de auditoría por la Comisión. Aunque las Direcciones Generales de Política Regional y de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión han desarrollado un plan de auditoría común para su examen de estas autoridades, se han observado diferencias de enfoque. Sin embargo, el Tribunal considera que en general la Comisión ha extraído conclusiones correctas de su examen.

FIABILIDAD DE LAS TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN

4.45. El Tribunal evaluó los informes anuales de actividad de 2010 y las declaraciones correspondientes de las Direcciones Generales de Política Regional; de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, de Movilidad y Transporte y de Energía.

4.42. Para su examen de las autoridades de auditoría, la DG REGIO realizó 97 misiones de auditoría en 13 Estados miembros. Este examen continúa en 2011.

Además de los exámenes de las 36 autoridades de auditoría mencionados por el Tribunal, algunas auditorías de los sistemas de la DG EMPL también cubrieron aspectos relacionados con las autoridades de auditoría.

4.43. En su informe anual de actividad de 2010, la DG REGIO extrajo las conclusiones preliminares de sus actividades de auditoría de que, tras la realización de algunas mejoras en algunas autoridades de auditoría, podría basarse totalmente o en gran medida en su dictamen de auditoría respecto de 14 autoridades de auditoría. Para otras 3 autoridades de auditoría, se precisan mejoras importantes para que la DG Regio pueda tener en cuenta su opinión.

Los sistemas de supervisión de la DG EMPL previeron una combinación de sistemas de auditoría para los programas operativos de alto riesgo en combinación con un reexamen de diversas autoridades de auditoría. En la mayoría de los casos los resultados fueron positivos. Sin embargo, las auditorías también han dado lugar a una serie de interrupciones y suspensiones de los pagos.

4.44. La Comisión continuará su examen de las autoridades de auditoría y cuando se detecten lagunas, completará este enfoque mediante la realización de auditorías específicas centradas en las áreas y programas de más riesgo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.46. El **anexo 4.3** contiene un resumen de los resultados de la revisión de las tomas de posición de la Comisión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.46. La Comisión considera que el informe anual de actividad de la DG REGIO también merece mantener la calificación «A» dada por el Tribunal en 2009. Efectivamente, el IAA de la DG REGIO no solo mantuvo el mismo nivel de transparencia y calidad de la información divulgada en 2009, sino que también mejoró algunos aspectos (información sobre los importes de riesgo por PO).

La Comisión observa que el Tribunal ha podido comprobar durante su auditoría que el alcance de las reservas expresadas por el Director General de la DG REGIO (al igual que para la DG EMPL) es proporcional a los problemas detectados en los programas subyacentes. La Comisión considera que la cuantificación de las reservas en los informes de actividad anuales de los Directores Generales no puede compararse con la tasa de error estimada anual del Tribunal. La estimación del riesgo prevista en los informes anuales de actividad está más cerca de una estimación de las correcciones financieras potenciales para los pagos en el año de referencia de los informes anuales de actividad, tras las reservas expresadas por los Directores Generales interesados y pendiente de todos los procedimientos contradictorios que debe realizar la Comisión. Este importe estimado de riesgo se basa en una evaluación de la repercusión financiera para los programas operativos objeto de reserva, sobre la base del análisis del propio Director General, que incluye, entre otros aspectos, el trabajo de las autoridades nacionales de auditoría (principio de auditoría única). Como en anteriores informes anuales de actividad, esta cuantificación del riesgo se basa en la evaluación de la incidencia financiera de las reservas expresadas sobre la base del riesgo imputado por programa operativo, teniendo en cuenta asimismo la red de seguridad del 5 % prevista en los Reglamentos (CE) nº 1260/99 (para el período 2000-2006) y nº 1083/2006 (para el período 2007-2013). Los reglamentos fijan el umbral máximo para los pagos intermedios en el curso del período de programación en un 95 % del importe que se financiará con cargo a los programas operativos. El 5 % restante de los pagos de la Comisión, por tanto, está sujeto a la decisión de la Comisión al cierre, lo cual limita evidentemente el riesgo financiero de no recuperación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

4.47. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que los pagos intermedios y finales correspondientes al ejercicio que concluyó el 31 de diciembre de 2010 en el grupo de políticas de cohesión, energía y transporte están afectados por error material.

4.48. El Tribunal concluye también que, en conjunto, las autoridades de auditoría han sido parcialmente eficaces en su función de asegurar la regularidad de los pagos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendaciones

4.49. El **anexo 4.4** muestra el resultado de la revisión por parte del Tribunal del progreso en el seguimiento de las recomendaciones formuladas en informes anuales anteriores (2008 a 2009). Procede destacar los siguientes aspectos:

- desde la adopción de su plan de acción en febrero de 2008, la Comisión ha reforzado su supervisión de los sistemas nacionales de gestión y control para el período de programación 2007-2013, en particular mediante la supervisión del trabajo de las autoridades de auditoría y su mayor recurso a la interrupción y la suspensión de pagos,
- la Comisión ha continuado sus esfuerzos para facilitar orientaciones a las autoridades nacionales que ejecutan los PO y simplificar las normas de subvencionabilidad de los Fondos Estructurales.

4.50. A partir de esta revisión y de los resultados y conclusiones correspondientes a 2010, el Tribunal recomienda a la Comisión:

- **Recomendación 1:** Seguir vigilando el cumplimiento de los requisitos de subvencionabilidad para la financiación de la UE, incluida, en particular, la correcta aplicación de las normas de la UE y nacionales en materia de contratación pública (2009).
- **Recomendación 2:** Invitar a las autoridades nacionales a aplicar rigurosamente los mecanismos correctores antes de certificar los gastos a la Comisión (2008-2009). Cuando los organismos nacionales o de la UE detecten deficiencias significativas en el funcionamiento de los sistemas de gestión y control, la Comisión debe mantener la interrupción o suspensión de los pagos al PO hasta que el Estado miembro haya adoptado medidas correctoras.

4.49.

- La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del Tribunal sobre la aplicación y la consecuencia de su plan de acción de 2008.

La Comisión ejerció su papel de supervisión en 2010, interrumpiendo 63 plazos de pago (49 del FEDER y 14 del FSE) y adoptando una decisión de suspensión para los programas operativos de 2007-2013 y cinco decisiones de suspensión (FSE) para los programas operativos de 2000-2006 cuando se detectaron irregularidades o deficiencias graves. Estas medidas se mantienen hasta que los Estados miembros pongan en marcha las medidas correctoras necesarias. La Comisión prosigue esta política estricta en 2011, con 54 decisiones de interrupción de plazo (40 para el FEDER y 14 para el FSE) el 30 de junio de 2011.

4.50.

- La Comisión sigue supervisando el cumplimiento de las normas de subvencionabilidad a través de sus actividades de control periódico y el seguimiento de todas las auditorías de la UE y nacionales. La información adecuada se recoge en los informes de actividad anuales de los Directores Generales de la DG REGIO y de la DG EMPL. En caso necesario, la Comisión seguirá adoptando las medidas correctoras necesarias.

Por lo que se refiere a la contratación pública, la correcta aplicación de las Directivas de la UE es objeto de supervisión continua por la Comisión. La Comisión ha compartido con los Estados miembros un análisis de los tipos de error detectados en la Cohesión por las auditorías de la UE en los años anteriores, y ha puesto en marcha un ejercicio de recopilación de las mejores prácticas y posibles respuestas de los Estados miembros a fin de subsanar dichos errores y reducir su incidencia.

- La Comisión ya adoptó el compromiso, en el marco de la decisión de aprobación de la gestión de 2009, de llevar a cabo una auditoría específica, basada en el riesgo, sobre el mecanismo corrector en los Estados miembros, y seguir interrumpiendo o suspendiendo pagos cuando sea necesario. Esta política estricta se refleja en los informes anuales de actividad de 2010 de los Directores Generales de las DG REGIO y DG EMPL. La transición prevista a un sistema de liquidación de cuentas anual para el período de programación posterior a 2013 tiene por objeto mejorar aún más la fiabilidad para los Fondos Estructurales. La Comisión se remite también a sus respuestas a las recomendaciones del Tribunal en sus informes anuales para 2008 y 2009.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 3:** Basándose en la experiencia adquirida durante los primeros años del período de programación 2007-2013, llevar a cabo una evaluación de la aplicación de las normas nacionales de subvencionabilidad a fin de identificar posibles ámbitos que aún se puedan simplificar y eliminar fuentes potenciales de error para el período posterior a 2013.
- **Recomendación 4:** Proponer una modificación de la reglamentación de los Fondos Estructurales para el actual período de programación a fin de exigir a los Estados miembros que informen sobre la utilización financiera de IIF. La ejecución de los fondos también debería ser controlada por la Comisión periódicamente.
- **Recomendación 5:** Facilitar nuevas directrices a las autoridades de auditoría para el actual período de programación, en particular sobre muestreos, sobre el alcance de las verificaciones que se han de hacer para las auditorías de proyectos y sobre la notificación de las constataciones de la auditoría.
- **Recomendación 6:** Proponer acomodar los períodos de los informes anuales de control al ejercicio del presupuesto de la UE en la reglamentación de los Fondos Estructurales para el período posterior a 2013, y armonizar los enfoques de manera que se puedan agregar los dictámenes de las autoridades de auditoría para cada fondo a escala nacional y de la UE.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- La Comisión está de acuerdo con la recomendación, siempre que se oriente a los Estados miembros que sufran problemas recurrentes en la ejecución de sus programas operativos.
- La Comisión está de acuerdo con la recomendación y tiene previsto proponer que la comunicación sobre el uso de los IIF en los Estados miembros sea obligatoria. La auditoría de la aplicación de los IIF se realiza mediante auditorías temáticas, según lo establecido en la estrategia conjunta de auditoría para los Fondos Estructurales.

En el Reglamento de los Fondos Estructurales para el próximo período de programación podría preverse un informe anual de los Estados miembros sobre la ejecución financiera de los IIF.
- La Comisión está de acuerdo con la recomendación. La Comisión está continuamente proporcionando orientación y asesoramiento a las autoridades de auditoría sobre una amplia gama de cuestiones técnicas y de regulación. La revisión de la Comisión sobre las autoridades de auditoría iniciada en 2009 también fue una oportunidad para desarrollar acciones de capacitación para las autoridades nacionales de auditoría, como se explica en los informes anuales de actividad de 2010 de los Directores Generales de las DG REGIO y DG EMPL.

Como consecuencia del análisis de los informes anuales de control, los dictámenes de auditoría y las tasas de error comunicados por las autoridades nacionales de auditoría a finales de 2010, la Comisión se comprometió a aportar nuevas directrices más específicas a las autoridades de auditoría sobre las cuestiones planteadas por el Tribunal. Tal proyecto de orientación ya se ha discutido en reuniones técnicas celebradas hasta ahora y se completará antes del próximo ejercicio para el informe anual de control.
- La Comisión está de acuerdo con la primera parte de la recomendación. La propuesta de la Comisión para la revisión del Reglamento financiero incluye una liquidación de cuentas oportuna, que favorecerá una alineación de los respectivos períodos de presentación de informes por parte de los Estados miembros (informe anual de control y dictamen anual de auditoría), de la Comisión (informes anuales de actividad) y del Tribunal (ejercicio DAS/informe anual) en el correspondiente ejercicio presupuestario (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 4.41).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

SEGUIMIENTO DE INFORMES ESPECIALES ANTERIORES**Seguimiento del Informe Especial nº 1/2006 sobre la contribución del Fondo Social Europeo a la lucha contra el abandono escolar**

4.51. En el Informe Especial nº 1/2006, el Tribunal evaluó la idoneidad de los procedimientos para el período de programación 2000-2006 encaminados a asegurar la eficiencia y la eficacia de las acciones cofinanciadas por el FSE para combatir el abandono escolar. El Tribunal subrayó que los sistemas de gestión de los Estados miembros deben ser eficientes, eficaces y económicos y conformes con la reglamentación comunitaria. En particular, el Tribunal recomendó que, para obtener el máximo rendimiento de los recursos comunitarios, las autoridades de los Estados miembros deben realizar un análisis de los beneficios económicos esperados, y que la asignación de los fondos debe basarse en criterios objetivos y pertinentes. El Tribunal observó que unas metas razonables establecidas para cada año para la reducción del abandono escolar contribuirían a lograr el objetivo fijado por el Consejo Europeo.

4.52. Las recomendaciones del Tribunal se han seguido parcialmente (véase el **anexo 4.5a**). Ciertos elementos de los sistemas de gestión del FSE en general han sido actualizados para el período de programación 2007-2013, y esto ha afectado a las medidas destinadas a combatir el abandono escolar. En relación, en concreto, con el abandono escolar, en junio de 2011 el Consejo aprobó una recomendación sobre «Políticas para reducir el abandono escolar».

4.53. El efecto de dichas acciones aún no se ha demostrado, entre otras cosas porque la principal acción dirigida específicamente a combatir el abandono escolar no se ha adoptado hasta 2011. El Tribunal observa que en los PO sigue sin haber una clara relación entre las prioridades específicas y objetivos relativos al abandono escolar y el grado de financiación asignado. Pese a la intención recientemente expresada por la Comisión de analizar el valor añadido de la financiación de la UE en el marco de sus propias auditorías, aún no lo ha hecho.

4.52. La Comisión considera que las recomendaciones del Tribunal se han ejecutado completamente teniendo en cuenta el marco normativo para 2007-2013 ya fijado en la fecha de publicación del informe de auditoría del Tribunal. En el contexto de la Estrategia Europa 2020, la Comisión puso en marcha a principios de 2011 un plan de acción para reducir el abandono escolar prematuro, incluida una propuesta de recomendación del Consejo relativa a las políticas destinadas a reducir el abandono escolar prematuro (aprobada en junio de 2011).

4.53. Los programas operativos del FSE contienen un vínculo claro entre las prioridades establecidas, los objetivos que deben alcanzarse, que se traducen también en los objetivos cuantificados en el nivel de los ejes prioritarios, de acuerdo con lo previsto en el marco regulador, y el nivel de financiación requerido para alcanzar los objetivos. Las propuestas de la Comisión para el período posterior a 2013 se basarán en las actuales disposiciones sobre programación y evaluación previa. Los programas operativos deberán respetar las disposiciones reglamentarias y demostrar el vínculo entre las prioridades, los objetivos y el nivel de financiación.

En la preparación de los proyectos de reglamentos para el próximo período de programación, está previsto poner un mayor énfasis en los resultados. Parte de los recursos de auditoría de la DG EMPL, por consiguiente, deberían reorientarse hacia la auditoría de resultados en vez de las actuales auditorías de cumplimiento y financieras.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Seguimiento del Informe Especial nº 10/2006 sobre las evaluaciones *ex post* de los programas de los objetivos nº 1 y nº 3 (Fondos Estructurales) 1994-1999

4.54. En el Informe Especial nº 10/2006, el Tribunal analizó si las evaluaciones *ex post* efectuadas por la Comisión en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales a lo largo del período de programación 1994-1999 arrojaron unas estimaciones adecuadas del impacto de las intervenciones de los Fondos Estructurales, y si dicho análisis ha permitido formular recomendaciones útiles. La fiscalización detectó deficiencias en el proceso de evaluación que limitaban la evaluación del impacto de los Fondos Estructurales.

4.55. La Dirección General de Política Regional y la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión se han ocupado de la mayor parte de los aspectos señalados en el Informe Especial nº 10/2006 en sus evaluaciones *ex post* para 2000-2006 (véase el **anexo 4.5b**). Han iniciado un cambio del enfoque nacional a un enfoque por áreas temáticas clave a fin de conseguir una mejor focalización en los asuntos estratégicos de una Unión de 27 Estados miembros. Las evaluaciones *ex post* deberían haberse visto favorecidas por el requisito introducido en el marco legal 2000-2006 de una evaluación obligatoria a medio plazo. Sin embargo, cuando se efectuaron las evaluaciones a medio plazo, existían insuficiencias significativas en los sistemas de seguimiento de los Estados miembros y era demasiado pronto para evaluar la eficacia del gasto (véase asimismo el Informe Especial nº 1/2007) en los procesos a medio plazo). Para mejorar el control de calidad de las evaluaciones *ex post*, las dos Direcciones Generales han asignado más recursos, han definido mejor las condiciones de los paquetes de evaluación y han reforzado los procedimientos de control de calidad.

4.56. Para 2007-2013, ambas Direcciones Generales se beneficiarían de unos mecanismos más sólidos para mejorar la calidad de las evaluaciones propias de los Estados miembros y de la aplicación de análisis contrafácticos (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión) o de su extensión (DG Política Regional). En cuanto a la evaluación de la eficiencia de los Fondos Estructurales, la recién creada base de datos de costes unitarios de infraestructuras debería llenarse de contenido para que resulte útil (DG de Política Regional). La creación de bases de datos nacionales sobre costes unitarios de proyectos de formación y características principales ayudaría a los Estados miembros a redactar y aprobar proyectos. Se podrían conseguir otras mejoras de la eficiencia de los Fondos Estructurales con una más profunda exploración, sobre todo en la política regional, de los motivos por los que la contribución del sector privado es tan diferente entre los Estados miembros, y del potencial de la financiación por medios distintos de la subvención.

4.54. Véase la respuesta de la Comisión al Informe Especial nº 10/2006.

4.55. Para la respuesta de la Comisión, véase el cuadro que figura en el **anexo 4.5b**.

4.56. La DG de Política Regional está de acuerdo con el Tribunal en la mayoría de los puntos. Por lo que respecta a la ayuda a las empresas, se necesitan más pruebas para poder llegar a conclusiones firmes sobre el efecto multiplicador y los méritos relativos de las subvenciones y otros instrumentos. El actual programa de trabajo de evaluación de la Comisión y las evaluaciones realizadas por varios Estados miembros contribuirán a ello.

La DG EMPL está trabajando actualmente sobre hipótesis contrafácticas. Ya han tenido lugar varias sesiones de información en las reuniones de asociación de evaluación del FSE, incluidas presentaciones por parte de los Estados miembros y un experto académico. Se están examinando los retos de la aplicación de hipótesis contrafácticas en la política de cohesión. Las orientaciones de la DG EMPL sobre la evaluación del FSE para el período 2014-20 animarán a los Estados miembros a llevar a cabo evaluaciones contrafácticas y de control.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Seguimiento del Informe Especial nº 7/2009 sobre la gestión de la fase de desarrollo y validación del programa Galileo

4.57. En el Informe Especial nº 7/2009, el Tribunal recomendó, entre otras cosas, que la Comisión adaptase sus recursos e instrumentos jurídicos y financieros a las particularidades del desarrollo y gestión de un programa industrial. El Tribunal recomendó también que la Comisión aclarase urgentemente los objetivos políticos del programa y los tradujera en objetivos estratégicos y operativos que definiesen las necesidades de los usuarios, los parámetros técnicos y el modelo comercial ⁽¹³⁾.

4.58. Las recomendaciones del Tribunal se han puesto parcialmente en práctica (véase el **anexo 4.5c**). La Comisión ha asumido el papel de gestora de programas y ha celebrado acuerdos formales de delegación con la Agencia Espacial Europea (AEE). Aunque la Comisión ha solicitado a los Estados miembros que aclaren los objetivos políticos del programa para que puedan traducirse en objetivos finales estratégicos y operativos, no se ha acordado una posición común. A pesar de que la Comisión ha calculado los costes del proyecto a medio y largo plazo, no se han asegurado aún las fuentes de la financiación necesaria. Basándose en las cifras de la Comisión, el Tribunal observa que estos costes del proyecto a medio y largo plazo podrían ascender a más de 20 000 millones de euros de aquí a 2030.

4.59. Antes de lanzar toda la flota de satélites operativos debe establecerse un plan claro que contemple los costes del programa más allá de 2013 y se han de identificar las fuentes de financiación. En cuanto a la estructura de gobernanza y recursos humanos, el Tribunal recomienda que la Comisión prosiga sus esfuerzos por poner en práctica las recomendaciones formuladas en el Informe Especial nº 7/2009.

4.58. La Comisión está aplicando estas recomendaciones.

En el contexto de la preparación del nuevo marco financiero plurianual, la Comisión presentará una nueva propuesta legislativa para la aplicación ulterior de los programas Galileo y EGNOS. Ello incluirá, entre otras cosas, el marco para su gobernanza y una definición actualizada de los recursos presupuestarios necesarios.

Los objetivos políticos y estratégicos generales de los programas GNSS se definieron en el Reglamento (CE) nº 683/2008 ⁽²⁾ y están siendo progresivamente traducidos en objetivos operativos (servicio público regulado, servicio de salvaguardia de la vida, servicio de búsqueda y salvamento, y servicio comercial), señalando la complejidad técnica de la iniciativa.

Una extrapolación del presupuesto de los programas, sin conocer la futura financiación pública, no ofrece una imagen global adecuada para extraer conclusiones sobre el total de los costes financieros netos.

4.59. La Comisión está preparando actualmente una evaluación de impacto que identifica las opciones técnicas para proseguir la implementación y explotación de los programas GNSS europeos, incluyendo sus costes y sus beneficios directos e indirectos.

⁽¹³⁾ En vista del estado de progresión del programa, las recomendaciones 2 b), 3, 4 c) y d) y 5 no se han incluido en este seguimiento.

⁽²⁾ Reglamento (CE) nº 683/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre la continuidad de los programas europeos de radionavegación por satélite (EGNOS y Galileo).

ANEXO 4.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE COHESIÓN, ENERGÍA Y TRANSPORTE

2010							2009	2008	2007
Empleo y asuntos sociales		Política regional			Energía y Transporte	Total			
FSE	Otros asuntos sociales	FEDER	FC	ISPA					

TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA

Total operaciones (consistentes en):	60	6	143	20	6	8	243	209	189	217
Anticipos	0	0	0	0	0	0	0	20	9	10
Pagos intermedios/finales	60	6	143	20	6	8	243	189	180	207

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Proporción de las operaciones verificadas que se consideran:

Exentas de errores	70 % (42)	100 % (6)	47 % (67)	25 % (5)	17 % (1)	37 % (3)	51 % (124)	67 %	58 %	50 %
Afectadas por uno o más errores	30 % (18)	0 % (0)	53 % (76)	75 % (15)	83 % (5)	63 % (5)	49 % (119)	33 %	42 %	50 %

Análisis de las operaciones afectadas por errores

Análisis por tipo de gasto

Anticipos	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	3 %	0 %	1 %
Pagos intermedios/finales								97 %	100 %	99 %

Análisis por tipo de error

Errores no cuantificables:	39 % (7)	0 % (0)	55 % (42)	93 % (14)	80 % (4)	20 % (1)	57 % (68)	50 %	42 %	33 %
Errores cuantificables:	61 % (11)	0 % (0)	45 % (34)	7 % (1)	20 % (1)	80 % (4)	43 % (51)	50 %	58 %	67 %
Subvencionabilidad	91 % (10)	0 % (0)	100 % (34)	100 % (1)	100 % (1)	75 % (3)	96 % (49)	69 %	89 %	78 %
Realidad de las operaciones	9 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	0 %	0 %	12 %
Exactitud	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	25 % (1)	2 % (1)	31 %	11 %	10 %

IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES

Porcentaje de error más probable

7,7 %

Límite inferior de error

4,7 %

Límite superior de error

10,7 %

⁽¹⁾ Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan distintos perfiles de riesgo en el grupo de políticas, la muestra se dividió en segmentos.

⁽²⁾ Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.

s.o.: sin objeto.

RESULTADOS DEL EXAMEN DE SISTEMAS POR COHESIÓN, ENERGÍA Y TRANSPORTE

Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados: Autoridades de auditoría (AA) — Conformidad con los principales requisitos legales y eficacia de la garantía de la regularidad de las operaciones

Principales requisitos verificados por el Tribunal		Autoridad de auditoría FEDER/FSE — Francia	Autoridad de auditoría FEDER/FSE — RU/Irlanda del Norte	Autoridad de auditoría FEDER/FSE — Italia (Cerdeña)	Autoridad de auditoría FEDER/FC — Polonia	Autoridad de auditoría FEDER/FC — España (Andalucía y Valencia)	Autoridad de auditoría FSE — Polonia	Autoridad de auditoría FSE — España (Andalucía)	Autoridad de auditoría FSE — Alemania (Bund)
Aspectos generales	El establecimiento de los sistemas de gestión y control del programa operativo permite definir, asignar y separar adecuadamente las funciones en el seno de la AA y entre la AA y otros organismos competentes de gestión y control.	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme
Alcance del manual de auditoría	Existencia de un manual de auditoría (tanto para auditorías de sistemas como de operaciones) conforme con las normas de auditoría internacionalmente aceptadas y que describe con claridad los procedimientos de auditoría.	Conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
Metodología de la auditoría de sistemas	La labor de auditoría que lleva a cabo la AA para evaluar el buen funcionamiento del sistema de gestión y control se basa en una lista de comprobación que contiene cuestiones destinadas a verificar los principales requisitos de la normativa aplicable (especificadas para AG, OI y AC) y criterios adecuados para cada uno de estos requisitos principales.	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
Revisión de las auditorías de sistemas	El plan de auditoría de la AA se ha aplicado conforme a la estrategia de auditoría aprobada para el período, las auditorías de sistemas se han llevado a cabo conforme a la metodología establecida por la AA y se han documentado debidamente todas las fases de las auditorías de los sistemas.	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz
Metodología de muestreo para auditorías de operaciones	Se ha especificado una metodología adecuada de muestreo para la auditoría de operaciones a fin de determinar la muestra de operaciones que se han de auditar en el período sometido a revisión.	Parcialmente conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme

Principales requisitos verificados por el Tribunal		Autoridad de auditoría FEDER/FSE — Francia	Autoridad de auditoría FEDER/FSE — RU/Irlanda del Norte	Autoridad de auditoría FEDER/FSE — Italia (Cerdeña)	Autoridad de auditoría FEDER/FC — Polonia	Autoridad de auditoría FEDER/FC — España (Andalucía y Valencia)	Autoridad de auditoría FSE — Polonia	Autoridad de auditoría FSE — España (Andalucía)	Autoridad de auditoría FSE — Alemania (Bund)
Determinación de la muestra para la auditoría de operaciones	Se ha aplicado la metodología de muestreo especificada para la auditoría de operaciones a fin de determinar la muestra de operaciones que se han de auditar en el período sometido a revisión.	Eficaz	Eficaz	Ineficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
Metodología de muestreo para auditorías de operaciones	La labor de auditoría efectuada para examinar la regularidad de las operaciones se basa en una lista de comprobación que contiene cuestiones destinadas a comprobar los requisitos de la normativa aplicable con un grado suficiente de detalle para contemplar los riesgos asociados.	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme
Revisión de las auditorías de operaciones	Las auditorías de operaciones se han aplicado conforme a la muestra elegida para el período, se han llevado a cabo conforme a la metodología establecida por la AA y se han documentado debidamente todas las fases de las auditorías de los sistemas.	Eficaz	Parcialmente eficaz	Ineficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz
Repetición de las auditorías de operaciones	La repetición por el Tribunal de las auditorías de operaciones de la AA ha dado lugar a conclusiones similares a las de las AA comunicadas a la Comisión.	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
Informe de control anual y dictamen de auditoría	El informe de control anual y la opinión de auditoría se han elaborado conforme a los requisitos legales y a la guía acordada entre la Comisión y los Estados miembros, y el informe y el dictamen son coherentes con los resultados de las auditorías de los sistemas y de las auditorías de operaciones efectuadas por la AA.	Conforme	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme
Valoración global		Eficaz	Parcialmente eficaz	Ineficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz

RESULTADOS DEL EXAMEN DE LAS TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN PARA COHESIÓN, ENERGÍA Y TRANSPORTE

DG principales	Naturaleza de la declaración del director general (*)	Reservas	Observaciones del Tribunal	Valoración global de la fiabilidad	
				2010	2009
REGIO	con reservas	<p>Reserva sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a los gastos declarados con respecto al FEDER y el FC en diversos Estados miembros, a la vista de deficiencias de elementos básicos de los sistemas de gestión y control de ambos fondos, que no han sido objeto de suficientes medidas de control y corrección por las autoridades nacionales.</p> <p>Para el período 2000-2006, la reserva afecta a 21 PO en 6 Estados miembros (salvo Interreg) y a 2 proyectos del FC en 2 Estados miembros, y se cuantifica en 679,4 millones de euros o el 15,8 % de los pagos intermedios del año. Para este período del programa, la contribución de la UE que está en riesgo se cifra entre 32,5 y 68,8 millones de euros, es decir, entre el 0,8 % y el 1,5 % de los pagos intermedios del año (4 297,3 millones).</p> <p>Para el período 2007-2013, la reserva afecta a 69 PO en 10 Estados miembros y 11 PO de CTE. Esto se cuantifica en 3 417,1 millones de euros o el 13,4 % de los pagos intermedios del año. Para este período del programa, la contribución de la UE que está en riesgo se estima entre 203,7 y 423,9 millones de euros, es decir, entre el 0,8 % y el 1,6 % de los pagos intermedios del año (25 527,8 millones de euros).</p>	<p>El Tribunal considera que la declaración del director general y el informe anual de actividad, en su conjunto, se han redactado conforme a las directrices aplicables de la Comisión.</p> <p>El Tribunal reconoce que la DG Política Regional ha facilitado, en comparación con 2009, información adicional sobre los importes que están en riesgo por PO.</p> <p>No obstante, el Tribunal señala que su propio porcentaje de error es significativamente superior a las reservas cuantificadas por el director general.</p> <p>La DG Política Regional ha formulado reservas con un impacto cuantificable en ambos períodos de programación. La cuantificación se basa en la presunción de que cuando el importe estimado de riesgo es inferior al 5 % de la retención del pago que se aplica a todo programa operativo, los controles aplicados al cierre del PO mitigarían adecuadamente el riesgo. El Tribunal considera que este punto de vista puede implicar la subestimación de los importes que están en riesgo.</p> <p>Por último, se notificó como ejecutado en 2010 un importe de 2 823 millones de euros de correcciones financieras. No obstante, en particular con respecto a los cierres de los PO de 2000-2006, no todos los procedimientos de validación y verificación se completaron al final del ejercicio. De hecho, en la nota de la Comisión a las cuentas de 2010, solo se habían clasificado como ejecutados 563 millones de euros (véase asimismo el anexo 1.2, apartado 3).</p>	B	A

DG principales	Naturaleza de la declaración del director general (*)	Reservas	Observaciones del Tribunal	Valoración global de la fiabilidad	
				2010	2009
EMPL	con reservas	<p>Reserva sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a los gastos declarados respecto de PO específicos del FSE en diversos Estados miembros, a la vista de deficiencias de elementos básicos de los sistemas de gestión y control de PO que no han sido objeto de suficientes medidas de control y corrección por las autoridades nacionales.</p> <p>Para el período 2000-2006, la reserva afecta a 13 PO en 4 Estados miembros y se cuantifica en 0,4 millones de euros o el 0,14 % de los pagos intermedios del año.</p> <p>Para el período 2007-2013, la reserva afecta a 30 PO en 9 Estados miembros y se cuantifica en 71,6 millones de euros o el 1,13 % de los pagos intermedios del año.</p>	<p>El Tribunal considera que la declaración del director general y el informe anual de actividad, en su conjunto, se han redactado conforme a las directrices aplicables de la Comisión.</p> <p>El Tribunal reconoce que la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión ha facilitado, en comparación con 2009, información adicional sobre los importes que están en riesgo por PO.</p> <p>La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión ha formulado reservas con un impacto cuantificable en ambos períodos. La cuantificación se basa en la presunción de que cuando el importe estimado de riesgo es inferior al 5 % de la retención del pago que se aplica a todo programa operativo, los controles aplicados al cierre del PO mitigarían adecuadamente el riesgo. El Tribunal considera que este punto de vista puede llevar a subestimar los importes que están en riesgo.</p>	A	A
MOVE	con reservas	<p>Reserva relativa al porcentaje de errores residuales con respecto a la exactitud de las reclamaciones de gastos en los contratos del sexto programa marco de investigación (VI PM): el porcentaje de errores residuales observado en los controles <i>ex post</i> es superior al objetivo de control (2 %).</p> <p>El porcentaje de errores residuales del 4,42 % se corresponde con un importe de 1,15 millones de euros que están potencialmente en riesgo y que representan el 1,95 % de los pagos del VI PM y el 0,5 % del total de pagos realizados por la DG Movilidad y Transportes en 2010.</p>	El Tribunal considera que la declaración del director general y el informe anual de actividad se han redactado conforme a las directrices aplicables de la Comisión.	A	A ⁽¹⁾
ENER	con reservas	<p>Reserva relativa al porcentaje de errores residuales con respecto a la exactitud de las reclamaciones de gastos en los contratos del sexto programa marco de investigación (VI PM): el porcentaje de errores residuales observado en los controles <i>ex post</i> es superior al objetivo de control (2 %).</p> <p>El porcentaje de errores residuales del 4,42 % se corresponde con un importe de 1,7 millones de euros que están potencialmente en riesgo y que representan el 1,12 % de los pagos del VI PM y el 0,15 % del total de pagos realizados por la DG Energía en 2010.</p>	El Tribunal considera que la declaración del director general y el informe anual de actividad se han redactado conforme a las directrices aplicables de la Comisión.	A	

(¹) El anexo 5.3 del Informe Anual relativo al ejercicio 2009 presentaba los resultados de la revisión del informe anual de actividad de la DG Transporte y Energía. Se dividió en DG Movilidad y Transportes y DG Energía en febrero de 2010.

(*) El director general afirma en su declaración de fiabilidad tener una seguridad razonable de que los procedimientos de control aplicados ofrecen las garantías necesarias sobre la regularidad de las operaciones.

A: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración correcta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

B: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración parcialmente correcta de la gestión financiera en lo que respecta a la regularidad.

C: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración incorrecta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES RESPECTO DE COHESIÓN, ENERGÍA Y TRANSPORTE

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Avances conseguidos	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
Cohesión:				
2009	<p>La Comisión debe controlar el cumplimiento de los requisitos para optar a la financiación de la UE, incluida la correcta aplicación de las normas de la UE y nacionales en materia de contratación pública.</p> <p>(véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 4.38)</p>	<p>Actualmente se están llevando a cabo auditorías sobre la aplicación de las normas de contratación pública con motivo de una investigación específica del Fondo de Cohesión para proyectos de 2000-2006 y una investigación de los PO de 2007-2013. La Comisión también ha emitido orientaciones y ha impartido formación a las autoridades de gestión y de auditoría de los Estados miembros (por ejemplo, seminarios de formación de formadores, sesiones bilaterales de formación para autoridades de gestión y de auditoría).</p> <p>En enero de 2011, la Comisión publicó un Libro Verde sobre la modernización de la política de la UE en materia de contratación pública [COM(2011) 15 final].</p> <p>Se espera que la evaluación de la Comisión del marco legal en materia de contratación pública esté terminada en 2011.</p>	<p>La Comisión considera que esta recomendación se ha ejecutado a través de las diversas acciones en curso según lo descrito por el Tribunal.</p> <p>Véase la respuesta de la Comisión al apartado 4.50, Recomendación 1.</p> <p>Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 4.20, 4.21 y 4.29 sobre la provisión de formación y orientación.</p>	<p>El Tribunal considera que la recomendación se ha atendido por lo que respecta a la formación y a la orientación en la medida en que la Comisión continúe su actual política.</p> <p>El Tribunal dará seguimiento a las medidas específicas establecidas sobre contratación pública [véase asimismo el Dictamen nº 4/2011 ⁽¹⁾].</p>
Cohesión:				
2008	<p>La Comisión debe asegurar, mediante su supervisión, un funcionamiento eficaz de los sistemas nacionales de gestión y control.</p> <p>[véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2008, apartado 6.37, letras a) y c); Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 4.37, letra c)]</p>	<p>Dentro del marco de las disposiciones generales establecidas en los Reglamentos de los Fondos Estructurales, las normas de subvencionabilidad se especifican en el plano nacional y, en ciertos casos, en el de los PO. En 2010, la Comisión revisó los cambios introducidos por los Estados miembros en dichas normas.</p> <p>La Comisión examinó en 2010 a las autoridades de auditoría para los PO de 2007-2013 y siguió llevando a cabo auditorías específicas de sistemas y proyectos.</p> <p>Los informes anuales de actividad de 2010 ofrecen una valoración detallada de cada PO de 2007-2013, basada sobre todo en la información contenida en los informes anuales de control elaborados por las autoridades de auditoría y en el trabajo de auditoría llevado a cabo por la Comisión.</p>	<p>La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado (véase la respuesta de la Comisión al apartado 4.50, Recomendación 2).</p> <p>Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 4.42, 4.43 y 4.44 sobre su examen de las autoridades de auditoría.</p> <p>Las DG REGIO y DG EMPL consideran que han realizado un seguimiento adecuado de todas las reservas expresadas para los programas de 2007-2013 en sus informes anuales de actividad respectivos.</p>	<p>El Tribunal considera que la recomendación se ha atendido en la medida en que la Comisión continúe su actual política.</p>

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Avances conseguidos	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
Cohesión:				
2008	<p>La Comisión debe instar a las autoridades nacionales a aplicar con rigor los mecanismos de corrección anteriores a la certificación del gasto a la Comisión.</p> <p>[véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2008, apartado 6.37, letras b) y d); Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 4.37, letras a) y b)]</p>	<p>La Comisión ha recurrido en mayor medida a la disposición de los Reglamentos sobre los Fondos Estructurales de 2007-2013 que prevé interrumpir o suspender pagos en caso de indicios de deficiencias significativas (o irregularidades sin corregir) en un informe de auditoría. Esto representa un nuevo incentivo para que los Estados miembros adopten cuanto antes todas las medidas correctoras necesarias.</p> <p>La Comisión también ha introducido cambios en la manera en que los Estados miembros informan sobre recuperaciones y retiradas en los programas de 2007-2013 [anexo XI del Reglamento (CE) nº 1828/2006 de la Comisión].</p> <p>Los informes anuales de actividad de 2010 de las DG Política Regional y Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión contienen información detallada sobre las interrupciones y suspensiones de pagos.</p>	<p><i>La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado (véase la respuesta de la Comisión al apartado 4.50, Recomendación 2).</i></p>	<p>El Tribunal considera que la recomendación se ha atendido en la medida en que la Comisión continúe su actual política.</p>

(¹) Dictamen nº 4/2011 sobre el Libro Verde de la Comisión sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE (DO C 195 de 2.7.2011, p. 1).

SEGUIMIENTO DEL INFORME ESPECIAL Nº 1/2006: ANÁLISIS DE LAS ACCIONES EMPRENDIDAS PARA RESPONDER A LAS RECOMENDACIONES DEL TRIBUNAL

Recomendaciones iniciales	Valoración global de las acciones emprendidas	Puntos débiles no resueltos o nuevos	Respuesta de la Comisión
<ul style="list-style-type: none"> En caso necesario, la Comisión debería proporcionar a los Estados miembros unas orientaciones destinadas a asegurar que la financiación comunitaria es eficiente, eficaz y económica. Los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, deben establecer o reforzar los procedimientos existentes en las medidas cofinanciadas para seleccionar los proyectos e identificar y actuar sobre los que presenten mayor riesgo de abandono escolar. 	<p>Dichas recomendaciones han sido puestas en práctica en su mayor parte, si bien algunos años después del Informe del Tribunal. En junio de 2011, el Consejo adoptó una Recomendación sobre «Políticas para reducir el abandono escolar», encaminada a ayudar a los responsables políticos de los Estados miembros a comprender el fenómeno y los factores que contribuyen al mismo. También se proporciona a los Estados miembros orientación sobre los Fondos Estructurales.</p>	<p>La principal acción correctiva centrada específicamente en el abandono escolar, que el Consejo no ha tomado hasta 2011, aún no ha dado resultados significativos.</p>	<p>En el contexto de la Estrategia Europa 2020, la Comisión puso en marcha a principios de 2011 un plan de acción para reducir el abandono escolar prematuro, incluida una propuesta de recomendación del Consejo relativa a las políticas destinadas a reducir el abandono escolar prematuro (aprobada en junio de 2011). Esta recomendación contiene directrices destinadas a ayudar a los Estados miembros a desarrollar políticas globales basadas en hechos demostrados con el fin de reducir el abandono escolar prematuro. Los trabajos sobre el plan de acción empezaron ya en 2006 con la creación de la agrupación sobre «Acceso e inclusión social en el aprendizaje a lo largo de la vida» y la definición del programa de trabajo de esta agrupación. El plan de acción adoptado por la Comisión en 2011 se basa en el trabajo de la agrupación y en varios estudios comparativos sobre el abandono escolar en Europa (realizados entre 2006 y 2009).</p>
<ul style="list-style-type: none"> La Comisión debe verificar que los sistemas de gestión de los Estados miembros sean conformes con los principios de economía, eficiencia y eficacia de conformidad con la normativa comunitaria. 	<p>Esta recomendación aún no se ha puesto en práctica. Para el próximo período de programación, la Comisión espera que el valor añadido de la financiación de la UE también se someta a análisis en sus auditorías ⁽¹⁾.</p>	<p>La Comisión aún no ha ampliado el ámbito de su actividad auditora para analizar también el valor añadido de la financiación de la UE.</p>	<p>En la preparación de los proyectos de reglamentos para el próximo período de programación, está previsto poner un mayor énfasis en los resultados, y los mecanismos de financiación se dirigen, en gran medida, a recompensar los productos/resultados más que las aportaciones. Parte de los recursos de auditoría de la Comisión, por consiguiente, deberían reorientarse hacia la auditoría de resultados en vez de las actuales auditorías de cumplimiento y financieras.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Los Estados miembros, en cooperación con la Comisión, deben llevar a cabo un análisis de los beneficios económicos esperados que ha de incluir una justificación documentada y razonada del grado de financiación asignado y las áreas de actividades que se priorizan, y deben asegurarse de que la asignación se base en criterios objetivos y pertinentes, a fin de maximizar el efecto potencial de los fondos. 	<p>Esta recomendación solo se ha puesto en práctica en la medida en que la Comisión ha hecho una declaración de principios. Las disposiciones generales sobre programación y evaluación <i>ex ante</i> para 2007-2013 responden en principio a la recomendación del Tribunal. La cuestión también se ha abordado con motivo de la reciente revisión presupuestaria. Sin embargo, en los programas operativos sigue sin haber una clara relación entre las prioridades y objetivos específicos relativos al abandono escolar y el grado de financiación asignado.</p>	<p>Este aspecto sigue siendo relevante para el próximo marco financiero.</p>	<p>Los programas operativos del FSE contienen un vínculo claro entre las prioridades establecidas, los objetivos que deben alcanzarse, que se traducen también en los objetivos cuantificados en el nivel de los ejes prioritarios, de acuerdo con lo previsto en el marco regulador, y el nivel de financiación requerido para alcanzar los objetivos.</p>

Recomendaciones iniciales	Valoración global de las acciones emprendidas	Puntos débiles no resueltos o nuevos	Respuesta de la Comisión
— Los Estados miembros, en cooperación con la Comisión, deben fijar unos objetivos anuales razonables de reducción del abandono escolar, a fin de alcanzar las metas de la Estrategia de Lisboa.	Esta recomendación se ha puesto en práctica ampliamente. En el contexto de la estrategia Europa 2020, cuatro años después de la publicación del Informe Especial, los Estados miembros acordaron establecer objetivos nacionales teniendo en cuenta su posición de partida y las circunstancias de cada país.	Un Estado miembro no ha definido su objetivo concreto.	<i>La preparación del período de programación posterior a 2013 fue la primera oportunidad de la Comisión para aplicar esta recomendación. Dentro de la Estrategia 2020, la definición de objetivos nacionales es el producto de un diálogo con la Comisión Europea con el fin de comprobar la coherencia con los objetivos principales de la UE. Cada país fija sus objetivos nacionales en su programa nacional de reformas, en abril de cada año. Todos los Estados miembros, excepto el Reino Unido, han fijado objetivos nacionales en materia de abandono escolar en los programas nacionales de reforma de 2011 presentados a la Comisión en abril/mayo de 2011.</i>
— Los Estados miembros, en cooperación con la Comisión, deben incentivar el intercambio de información y buenas prácticas entre todas las organizaciones locales y nacionales responsables de actuar ante el abandono escolar, en la medida en que lo permita la ley.	Esta recomendación se ha puesto en práctica. Conforme al método abierto de coordinación, se constituyó un grupo de expertos de los Estados miembros especializados en «Acceso e integración social en la educación» dentro del programa de trabajo «Educación y Formación 2010», aprobado en 2003. Desde 2006, el grupo ha realizado actividades de aprendizaje entre iguales en diferentes Estados miembros. La Comisión ha propuesto recientemente crear un nuevo grupo de trabajo temático sobre el abandono escolar.	El nuevo grupo temático sobre el abandono escolar aún no se ha constituido.	<i>En el contexto del método abierto de coordinación, en el marco del programa de trabajo Educación y Formación 2010, adoptado por el Consejo en 2003, se creó una «agrupación» de expertos de los Estados miembros especializados en «Acceso e inclusión social en la educación». La Comisión creará un grupo de expertos a nivel europeo (en el marco de la Estrategia UE 2020). Este grupo continuará la labor de la antigua agrupación sobre «Acceso e inclusión social en el aprendizaje a lo largo de la vida», centrándose en el abandono escolar y desarrollando más los documentos de orientación existentes.</i>
— Los Estados miembros, en cooperación con la Comisión, deben promover activamente el uso innovador de la financiación del FSE al abordar el abandono escolar.	Esta recomendación se ha puesto en práctica. Desde la publicación del Informe Especial, los Estados miembros han organizado conferencias sobre la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo, en que se ha tratado también el abandono escolar y se han presentado nuevos modelos.	La Comisión debe continuar animando a emprender acciones que promuevan el uso innovador del FSE.	<i>La Comisión continúa sus actividades para fomentar el uso innovador del FSE.</i>

(¹) Esta orientación se refleja en la Comunicación sobre la revisión del presupuesto de la UE [COM(2010) 700] y en el 5º informe sobre Cohesión Económica, Social y Territorial.

SEGUIMIENTO DEL INFORME ESPECIAL Nº 10/2006: ANÁLISIS DE ACCIONES EMPRENDIDAS PARA RESPONDER A LAS RECOMENDACIONES DEL TRIBUNAL

Recomendaciones iniciales (apartados 119 a 123 del Informe Especial)	Valoración global de las acciones emprendidas (evaluaciones ex post 2000-2006)	Puntos débiles no resueltos o nuevos (próximas evaluaciones ex post 2007-2013)	Respuesta de la Comisión
<p>Recomendación 1</p> <p>Es precisa con cierta urgencia una reevaluación del ámbito, los procedimientos y el enfoque aplicados en las evaluaciones ex post, antes de que se emita el siguiente lote de contratos para las evaluaciones ex post [...].</p>	<p>Para ambas DG se ha pasado de un enfoque en que se analizaban los Estados miembros a otro basado en áreas temáticas clave, a fin de centrarse más en cuestiones estratégicas en una Unión de 27 Estados miembros. Para la DG EMPL, el análisis se resume en cuestiones de evaluación básicas.</p>	<p>El análisis de la DG REGIO debe resumirse con arreglo a los asuntos de interés estratégico para las partes interesadas. Uno de los temas a incluir ha de ser la energía, y también deben tenerse en cuenta los objetivos de Europa 2020.</p>	<p>La evaluación ex post del período 2000-2006 incluye un informe de síntesis que reúne resultados fundamentales del considerable número de evaluaciones realizadas como parte del ejercicio de evaluación ex post.</p> <p>Para una futura evaluación ex post, se tendrán en cuenta las características más importantes del período de programación actual. La DG REGIO recuerda que la Estrategia Europa 2020 no se adoptó hasta 2010, varios años después de que los programas actuales hubieran sido aprobados por la Comisión. La cuestión de la energía renovable se ha abordado en un trabajo reciente realizado por la DG REGIO.</p>
<p>Recomendación 2</p> <p>Para promover el proceso de evaluación es preciso introducir mejores procedimientos de control de calidad, para su aplicación por la Comisión [...]. Dichos procedimientos deben garantizar:</p> <p>a) que regularmente se reúnan datos pertinentes y fiables y se pongan a disposición en cada fase del proceso de evaluación;</p> <p>b) que las condiciones sean adecuadas y faciliten la aplicación de métodos apropiados por los contratistas;</p> <p>c) que se dediquen recursos y tiempo suficientes para los procesos de evaluación;</p> <p>d) que se haga un control y supervisión adecuados por parte de la Comisión a fin de garantizar la calidad global del proceso.</p>	<p>Se han adoptado una serie de medidas destinadas a entidades que llevan a cabo evaluaciones ex post.</p> <p>Las dos DG han incluido consideraciones de evaluación básicas en las Condiciones de 2000-2006.</p> <p>Ambas DG han asignado suficientes recursos a la evaluación ex post.</p> <p>Ambas DG han mejorado el control de calidad emitiendo notas orientativas, asignando más recursos, constituyendo comités de expertos independientes y celebrando reuniones periódicas del grupo director.</p>	<p>Se precisan nuevos esfuerzos para mejorar la disponibilidad, pertinencia y fiabilidad de la información relativa a la ejecución de proyectos.</p>	<p>a) La DG REGIO está de acuerdo con la evaluación. Las mejoras en los datos ya se han aplicado en el período de programación 2007-2013: los Estados miembros deben proporcionar datos de los participantes según una lista de características armonizadas (por ejemplo, situación laboral, personas desfavorecidas, educación).</p>

Recomendaciones iniciales (apartados 119 a 123 del Informe Especial)	Valoración global de las acciones emprendidas (evaluaciones <i>ex post</i> 2000-2006)	Puntos débiles no resueltos o nuevos (próximas evaluaciones <i>ex post</i> 2007-2013)	Respuesta de la Comisión
<p>Recomendación 3</p> <p>Debe prestarse especial atención a la elección de técnicas adecuadas de evaluación y medición del impacto económico [...].</p>	<p>DG Regio ha aplicado dos modelos macroeconómicos y ha introducido un análisis contrafáctico como método de evaluación de impacto ⁽¹⁾.</p>	<p>La actual práctica de aplicar el crecimiento del PIB derivado de modelos macroeconómicos para medir el éxito de la Política de Cohesión debe complementarse con el uso de indicadores sociales y medioambientales.</p> <p>La DG REGIO debería ampliar su uso del análisis contrafáctico y la DG EMPL debería introducirlo. La Comisión debe fomentar su uso entre los Estados miembros.</p>	<p><i>La DG REGIO está de acuerdo en que los modelos macroeconómicos seguirán desempeñando un papel importante en la comprensión de los efectos de la política de cohesión. La DG REGIO está estudiando la cuestión de qué modelos son los más adecuados para reflejar el abanico de sus objetivos políticos.</i></p> <p><i>La DG REGIO está de acuerdo en ampliar el uso del análisis contrafáctico.</i></p> <p><i>La DG EMPL trabaja actualmente en hipótesis contrafácticas (véase la respuesta al apartado 4.56).</i></p>
<p>Recomendación 4</p> <p>Es preciso hacer más hincapié en establecer vínculos entre las evaluaciones <i>ex post</i> y los estudios temáticos para garantizar la coherencia entre los resultados.</p>	<p>Véase la recomendación 1.</p>	<p>Véase la recomendación 1.</p>	
<p>Recomendación 5</p> <p>Procede hacer una serie de recomendaciones para las futuras evaluaciones, especialmente en las regiones del Objetivo 1; a saber:</p> <p>a) es necesario examinar específicamente los motivos por los que las contribuciones del sector privado a los proyectos de los Fondos Estructurales difieren notablemente de un Estado miembro a otro [...];</p> <p>b) otro aspecto que merece ser examinado es si en el futuro conviene pasar de los gastos en subvenciones a medidas de ingeniería financiera, [...] lo que puede resultar más sostenible y eficiente a largo plazo;</p> <p>c) debe concederse mayor importancia a la fijación de costes unitarios y valores de referencia para varios tipos de proyectos;</p>	<p>Esta cuestión incumbe principalmente a la política regional. La DG REGIO ha realizado una evaluación del impacto de los Fondos Estructurales en el gasto del sector privado, pero se ha limitado a las inversiones en investigación y desarrollo.</p> <p>Entre 2007 y 2013 se hizo hincapié en las técnicas de ingeniería financiera en el ámbito del capital de riesgo, los préstamos y las subvenciones a los tipos de interés y en la regeneración urbana.</p> <p>La DG REGIO ha establecido una base de datos de costes unitarios de infraestructuras, pero aún no se está utilizando.</p>	<p>La DG REGIO debe seguir explorando la forma de estimular la inversión del sector privado.</p> <p>La Comisión debe seguir explorando el potencial de aportar financiación con instrumentos distintos de las subvenciones.</p> <p>La DG REGIO debería completar la base de datos de costes unitarios. La DG EMPL debe animar a los Estados miembros a crear bases de datos sobre costes unitarios de proyectos de formación y características principales.</p>	<p>a) Los datos empíricos disponibles sobre los efectos del apoyo a las empresas, dentro y fuera de la Comisión, son aún escasos. La DG REGIO proseguirá sus esfuerzos para aportar nuevos elementos probatorios.</p> <p>b) La DG REGIO proseguirá sus esfuerzos para aportar nuevos elementos probatorios (véase la respuesta al apartado anterior).</p> <p>c) La evaluación <i>ex post</i>, del Fondo de Cohesión para el período 2000-2006 enriquecerá la actual base de datos con un número considerable de proyectos.</p>

Recomendaciones iniciales (apartados 119 a 123 del Informe Especial)	Valoración global de las acciones emprendidas (evaluaciones <i>ex post</i> 2000-2006)	Puntos débiles no resueltos o nuevos (próximas evaluaciones <i>ex post</i> 2007-2013)	Respuesta de la Comisión
<p>d) también se ha de prestar más atención a la aplicación de proyectos y al proceso de aprobación, tal como han señalado los evaluadores;</p> <p>e) ha de centrarse más en las evaluaciones internas por parte de los ministerios o autoridades competentes en futuras evaluaciones <i>ex post</i>.</p>	<p>La DG REGIO ha encargado un Paquete de trabajo sobre sistemas de gestión y ejecución que pretende tener en cuenta para diseñar el período que comienza en 2014.</p> <p>Aunque las evaluaciones intermedias eran obligatorias, las evaluaciones de los Estados miembros casi siempre se han centrado en el cumplimiento de la normativa que en los resultados y logros.</p>	<p>La Comisión debe exigir a los Estados miembros que hagan evaluaciones internas centradas en el rendimiento y, para ello, facilitar el intercambio de buenas prácticas.</p>	<p>e) <i>En el actual período de programación, la evaluación intermedia obligatoria se ha sustituido por un proceso continuo de evaluación orientado en las necesidades. Se prevé un enfoque similar para el futuro período posterior a 2013. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 4.55.</i></p>

(¹) El análisis contrafáctico es una comparación entre lo que realmente ha sucedido y lo que habría sucedido si no se hubiese intervenido.

SEGUIMIENTO DEL INFORME ESPECIAL Nº 7/2009: ANÁLISIS DE ACCIONES EMPRENDIDAS PARA RESPONDER A LAS RECOMENDACIONES DEL TRIBUNAL

Recomendaciones iniciales	Valoración global de las acciones emprendidas	Puntos débiles no resueltos o nuevos	Respuesta de la Comisión
<p>Recomendación 1</p> <p>Para adquirir autoridad como gestora de programas, la Comisión debe adaptar sus recursos y sus instrumentos jurídicos y financieros a las particularidades del desarrollo y gestión de un programa industrial:</p> <p>a) el número y la preparación de sus recursos humanos deben ser acordes con esta función de gestora de programas;</p> <p>b) debe establecerse un marco de cooperación adecuado entre la UE y la ESA;</p> <p>c) la Comisión debe asegurarse de que cuenta con los instrumentos financieros para financiar infraestructuras (que no sean mediante subvenciones) y comprometerse a hacerse cargo de los costes operativos y de reposición a largo plazo;</p> <p>c) la gobernanza de los programas debe permitir al gestor de programas cumplir sus funciones de forma coherente (definir expectativas, delegar poderes y verificar el cumplimiento).</p>	<p>Esta recomendación se ha puesto en práctica parcialmente.</p> <p>a) La plantilla que trabaja sobre programas del GNSS en la Comisión se ha incrementado de 13 personas en 2007 a 75 en marzo de 2010. El próximo reto será asegurar la continuidad de los recursos humanos más allá de 2013.</p> <p>b) La Comisión ha firmado con la ESA los acuerdos de delegación EGNOS y Galileo, que expiran a finales de 2015.</p> <p>c) Aunque la Comisión ha calculado los costes de los proyectos a medio y largo plazo, no se han asegurado las fuentes de la financiación necesaria. Basándose en las cifras de la Comisión, el Tribunal observa que dichos costes podrían alcanzar los 20 400 millones de euros hasta 2030 y que los futuros ingresos comerciales no se espera que cubran más que el 10 % de los costes operativos anuales estimados.</p> <p>d) Los acuerdos de delegación y los planes de gestión de proyectos que se han puesto en práctica aportan una base para que el gestor de programas desempeñe sus funciones.</p>	<p>Hay numerosas decisiones importantes para el éxito del programa que aún no se han tomado (en concreto, una clara definición de los objetivos estratégicos y operativos, así como unos modelos generales de financiación de programas y reparto de costes).</p>	<p><i>La Comisión Europea, responsable de la gestión de los programas GNSS, estableció el marco jurídico y técnico necesario para su aplicación, teniendo en cuenta las recomendaciones del Tribunal.</i></p> <p><i>En el contexto de la preparación para el nuevo marco financiero plurianual (MFP), la Comisión presentará una nueva propuesta legislativa para la aplicación ulterior de los programas Galileo y EGNOS. Esto incluirá, entre otras cosas, el marco de su gobernanza y una definición actualizada de los recursos presupuestarios necesarios.</i></p> <p><i>Las conclusiones del Consejo de Transportes de marzo de 2011, así como la Resolución del Parlamento Europeo de junio de 2011, apoyan la financiación de los programas con cargo al presupuesto de la UE.</i></p> <p><i>Una extrapolación del presupuesto de los programas, sin conocer la ayuda financiera pública futura, no ofrece una imagen global adecuada que permita sacar conclusiones sobre los costes financieros totales netos.</i></p>

Recomendaciones iniciales	Valoración global de las acciones emprendidas	Puntos débiles no resueltos o nuevos	Respuesta de la Comisión
<p>Recomendación 2</p> <p>La Comisión debe aclarar con urgencia los objetivos políticos del programa y traducirlos en <i>objetivos estratégicos y operativos</i> que ofrezcan a Galileo una hoja de ruta sólida desde ahora hasta el despliegue completo y más allá. Por ejemplo:</p> <p>a) ¿Cómo se posicionará Galileo como sistema comercial? ¿Se exigirá que sea autosuficiente desde el punto de vista financiero o seguirá necesitando el apoyo del sector público? ¿Se trata de maximizar la generación de ingresos o bien de maximizar los beneficios macroeconómicos y servir a toda la cadena de valor de Galileo mediante servicios y productos generados por sus aplicaciones?</p>	<p>Esta recomendación no se ha puesto en práctica.</p> <p>La Comisión ha pedido a los Estados miembros que aclaren los objetivos políticos del programa (en particular, los servicios públicos regulados y los servicios de seguridad de la vida humana) de manera que puedan traducirse en objetivos estratégicos y operativos finales. No obstante, aún no se ha acordado una posición común y esto está demorando importantes decisiones para la planificación detallada del programa.</p>	<p>Los objetivos políticos del programa deben aclararse urgentemente y traducirse en objetivos estratégicos y operativos.</p>	<p>La Comisión considera que, en general, los objetivos políticos y estratégicos del programa Galileo se han aclarado con el Reglamento (CE) nº 683/2008 ⁽¹⁾.</p> <p>Los objetivos operativos, como el servicio público regulado, el servicio de salvaguardia de la vida, el servicio de búsqueda y salvamento, y el servicio comercial están actualmente en fase de preparación y se adoptarán en 2011 y 2012.</p>
<p>Recomendación 4</p> <p>La Comisión debe velar por que se afronten los siguientes aspectos:</p> <p>a) análisis, consolidación y validación de requisitos de los usuarios que sean pertinentes y estables;</p> <p>b) desarrollo de acciones de capacitación (como el necesario marco normativo).</p>	<p>Esta recomendación se ha puesto en práctica parcialmente.</p> <p>a) Al no haberse determinado aún las necesidades de los usuarios (en concreto, de servicios públicos regulados, servicios de seguridad de la vida humana y servicios de búsqueda y rescate), la Comisión aún no los ha comunicado a la ESA para que se puedan concluir los requisitos de diseño de la misión.</p> <p>b) Actualmente se está debatiendo en el Parlamento Europeo el reglamento sobre los servicios públicos regulados.</p>	<p>Para permitir la verificación técnica es preciso establecer la especificación final de los servicios de Galileo.</p> <p>Hay que completar el marco legal y normativo, incluida una política de responsabilidad de terceros.</p>	<p>En el contexto de la preparación para el nuevo marco financiero plurianual (MFP), la Comisión presentará una nueva propuesta legislativa para la aplicación ulterior de los programas Galileo y EGNOS. Esto incluirá, entre otras cosas, el marco de su gobernanza y una definición actualizada de los recursos presupuestarios necesarios.</p> <p>Los reglamentos detallados están actualmente en fase de preparación y se adoptarán a finales de 2011 y en 2012.</p>

⁽¹⁾ Reglamento (CE) nº 683/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre la continuidad de los programas europeos de radionavegación por satélite (EGNOS y Galileo).

CAPÍTULO 5

Ayuda exterior, desarrollo y ampliación

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	5.1-5.12
Características específicas del grupo de políticas	5.2-5.11
Oficina de Cooperación EuropeAid	5.4-5.6
Dirección General de Relaciones Exteriores	5.7-5.8
Dirección General de Ampliación	5.9-5.10
Dirección General de Ayuda Humanitaria	5.11
Alcance y enfoque de la fiscalización	5.12
Regularidad de las operaciones	5.13-5.16
Eficacia de los sistemas	5.17-5.30
Dirección General de Ampliación	5.18-5.29
Dirección General de Ayuda Humanitaria	5.30
Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión	5.31-5.34
Conclusiones y recomendaciones	5.35-5.37
Seguimiento del Informe Especial nº 9/2008 sobre la eficacia de la ayuda de la UE en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia en Belarús, Moldavia y Ucrania	5.38-5.53
Introducción	5.38-5.41
Seguimiento de las recomendaciones	5.42-5.51
Conclusiones	5.52-5.53
Seguimiento del Informe Especial nº 10/2008 sobre la ayuda de la CE al desarrollo en el ámbito de los servicios sanitarios en el África subsahariana	5.54-5.67
Introducción	5.54-5.57
Seguimiento de las recomendaciones	5.58-5.65
Recomendaciones sobre la fijación de prioridades en la asignación de recursos	5.58-5.61
Recomendaciones sobre la gestión de los instrumentos y su eficacia	5.62-5.65
Conclusiones	5.66-5.67

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

5.1. En el presente capítulo se exponen las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas Ayuda exterior, desarrollo y ampliación, que engloba los siguientes ámbitos políticos: 19-Relaciones exteriores; 21-Desarrollo y relaciones con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) ⁽¹⁾; 22-Ampliación, y 23-Ayuda humanitaria. El **cuadro 5.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2010. También se informa sobre la respuesta de la Comisión a las recomendaciones formuladas en dos informes especiales.

Características específicas del grupo de políticas

5.2. Los gastos relativos a relaciones exteriores y ampliación fueron ejecutados en 2010 por la Oficina de Cooperación EuropeAid (EuropeAid) ⁽²⁾ y por la Dirección General de Relaciones Exteriores ⁽³⁾, mientras que la ejecución del gasto de ampliación correspondió a la Dirección General de Ampliación y el gasto en ayuda humanitaria, incluida la ayuda alimentaria, a la Dirección General de Ayuda Humanitaria.

5.3. La mayor parte del gasto gestionado por las cuatro direcciones generales se ejecuta a través de prefinanciaciones, que solo deben cumplir una serie limitada de condiciones, mientras que los pagos intermedios y finales están normalmente condicionados a la presentación y validación de todos los gastos realmente efectuados para el proyecto y por tanto generalmente presentan más riesgos que las prefinanciaciones.

Oficina de Cooperación EuropeAid

5.4. Los gastos ejecutados por la Oficina de Cooperación EuropeAid comprenden:

- a) la asistencia financiera y técnica a países de Asia y América Latina y los Estados ACP y la cooperación económica con dichos países;
- b) la política de vecindad europea, incluida la asociación estratégica con Rusia;
- c) los programas temáticos como seguridad alimentaria, agentes no estatales y autoridades locales, medio ambiente, sanidad y educación, democracia y derechos humanos.

⁽¹⁾ La ayuda facilitada a través de los Fondos Europeos de Desarrollo se trata por separado al no estar financiada por el presupuesto general.

⁽²⁾ A 1 de enero de 2011, la Oficina de Cooperación EuropeAid y la Dirección General de Desarrollo se fusionaron bajo el nombre de Dirección General de Desarrollo y Cooperación — EuropeAid.

⁽³⁾ A 1 de enero de 2011 la Dirección General de Relaciones Exteriores dejó de existir y se integró en gran parte en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Asimismo, se creó un nuevo servicio para gestionar los Instrumentos de Política Exterior.

Cuadro 5.1 — Ayuda exterior, desarrollo y ampliación — Información clave relativa a 2010

(millones de euros)

Título presupuesto	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
19	Relaciones exteriores	Gastos administrativos	443	Centralizada directa
		Cooperación con terceros países en los ámbitos de migración y asilo	50	Centralizada directa
		Política exterior y de seguridad común	256	Centralizada indirecta/conjunta
		Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos (IEDDH)	152	Centralizada directa
		Relaciones y cooperación con terceros países industrializados	20	Centralizada directa
		Gestión de crisis y amenazas a la seguridad mundial	242	Centralizada directa
		Política europea de vecindad y relaciones con Rusia	1 520	Centralizada directa/descentralizada
		Relaciones con América Latina	287	Centralizada directa/descentralizada
		Relaciones con Asia, Asia central y los países al este de Jordania	678	Centralizada directa/descentralizada/conjunta
		Estrategia y coordinación de la política	35	Centralizada directa
			3 683	
21	Desarrollo y relaciones con los Estados ACP	Gastos administrativos	386	Centralizada directa
		Seguridad alimentaria	537	Centralizada directa
		Participación de los agentes no estatales en el desarrollo	250	Centralizada directa
		Medio ambiente y gestión viable de los recursos naturales, incluida la energía	105	Centralizada directa
		Desarrollo humano y social	131	Centralizada directa/conjunta
		Cooperación geográfica con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP)	254	Centralizada directa/descentralizada/conjunta
		Acciones de cooperación al desarrollo y programas <i>ad hoc</i>	29	Centralizada directa
		Estrategia y coordinación de la política	16	Centralizada directa
			1 708	
22	Ampliación	Gastos administrativos	91	Centralizada directa
		Estrategia y proceso de ampliación	1 005	Centralizada directa/indirecta/descentralizada
		Ayuda financiera postadhesión	22	Centralizada directa/descentralizada
		Estrategia de información y comunicación	12	Centralizada directa
			1 130	
23	Ayuda humanitaria	Gastos administrativos	29	Centralizada directa
		Ayuda humanitaria	942	Centralizada directa/conjunta
			971	
Total de gastos administrativos ⁽¹⁾			949	
Total de gastos operativos			6 543	
<i>(compuesto por): — anticipos</i>			4 067	
<i>— pagos intermedios/finales</i>			2 476	
Total de pagos del ejercicio			7 492	
Total de compromisos del ejercicio			8 126	

⁽¹⁾ La fiscalización de los gastos administrativos se expone en el capítulo 7.

Fuente: Cuentas anuales de la Unión Europea correspondientes a 2010.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.5. La mayor parte del gasto es administrado por la Comisión mediante gestión centralizada directa, tanto en los servicios centrales como en las delegaciones de la UE en terceros países. La ayuda proporcionada a través de organizaciones internacionales se gestiona de forma conjunta.

5.6. Los proyectos de desarrollo están repartidos por más de 150 países, y los organismos encargados de su ejecución varían considerablemente tanto en tamaño como en experiencia. Para optar a las ayudas de la UE, los proyectos deben cumplir una normativa compleja que también afecta a los procedimientos de licitación y adjudicación de contratos.

Dirección General de Relaciones Exteriores

5.7. Los gastos gestionados por la Dirección General de Relaciones Exteriores corresponden principalmente a acciones ejecutadas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, el Instrumento de Estabilidad y el Instrumento de Países Industrializados. Son sus principales objetivos el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos, el fortalecimiento de la seguridad internacional y la promoción de los intereses de la UE respecto de los principales socios industrializados y los países de renta alta en política exterior, integración económica y cuestiones de alcance mundial. Esta dirección general también gestiona los gastos de operaciones relacionados con la estrategia y coordinación de la política de relaciones exteriores.

5.8. El gasto de la Política Exterior y de Seguridad Común corresponde sobre todo a la ejecución de la política europea de seguridad y defensa (PESD) mediante misiones civiles establecidas en varios países y territorios con un nivel elevado de riesgo político e inestabilidad.

Dirección General de Ampliación

5.9. La Dirección General de Ampliación gestiona los gastos vinculados a la estrategia de ampliación principalmente a través del instrumento de ayuda de preadhesión (IPA), del programa Phare, incluida la ayuda postadhesión, de Cards ⁽⁴⁾, y de la ayuda financiera a la preadhesión de Turquía.

5.10. Una parte significativa del gasto se ejecuta mediante pagos directos a las autoridades nacionales de los países beneficiarios (ejecución descentralizada). Normalmente, la primera transferencia de fondos se efectúa en el momento de la firma de los convenios de financiación correspondientes a los programas nacionales. El desembolso de los tramos subsiguientes está supeditado a la aprobación de un informe de situación en el que se certifique que un determinado porcentaje de los fondos transferidos con anterioridad ya se han pagado.

⁽⁴⁾ Phare fue el principal instrumento financiero de la estrategia de preadhesión para los países de Europa central y oriental, y CARDS es el programa de asistencia a la reconstrucción, desarrollo y estabilización de los Balcanes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Dirección General de Ayuda Humanitaria

5.11. La Dirección General de Ayuda Humanitaria se encarga de la ejecución del gasto de la UE en concepto de ayuda humanitaria ⁽⁵⁾, el cual gestiona desde sus servicios centrales. Alrededor de la mitad de los créditos comprometidos corresponden a ONG (gestión centralizada directa) y la otra mitad, a las Naciones Unidas o a otras organizaciones internacionales (gestión conjunta). Los acuerdos de financiación se celebran únicamente con ONG signatarias del Acuerdo Marco Financiero y Administrativo (FAFA). Desde 2010, esta dirección general también se encarga del Mecanismo Europeo de Protección civil ⁽⁶⁾ al haber asumido la ejecución de este gasto anteriormente a cargo de la Dirección General de Medio Ambiente.

Alcance y enfoque de la fiscalización

5.12. El enfoque y metodología global de auditoría del Tribunal se describe en la **parte 2** del **anexo 1.1**. En cuanto al examen del ámbito Ayuda exterior, desarrollo y ampliación, cabe destacar lo siguiente:

- a) se verificó una muestra de 165 pagos compuesta por 75 pagos de prefinanciación y 90 pagos intermedios y finales;
- b) se realizó una evaluación de los sistemas de control y supervisión de EuropeAid y de la Dirección General Ampliación tanto en los servicios centrales como en las delegaciones de la UE consistente en:
 - i) controles *ex ante*,
 - ii) seguimiento y supervisión,
 - iii) auditorías externas y procedimientos de liquidación ⁽⁷⁾,
 - iv) auditoría interna;
- c) en el examen de las tomas de posición de la Comisión se revisaron los informes anuales de actividad de la Oficina de Cooperación EuropeAid y de la Dirección General de Ampliación.

⁽⁵⁾ Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo (DO L 163 de 2.7.1996, p. 1).

⁽⁶⁾ Tiene por objeto apoyar los esfuerzos de los Estados miembros, los países de la AELC, los países candidatos y los países terceros en las acciones de respuesta, prevención y preparación en materia de catástrofes naturales o provocadas por el hombre, actos de terrorismo y accidentes tecnológicos, radiológicos o ambientales.

⁽⁷⁾ En los procedimientos de liquidación se incluyen el seguimiento de las medidas correctoras y de los controles *ex post*.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

5.13. En el **anexo 5.1** se sintetizan los resultados de la verificación de las operaciones. En su verificación de la muestra de operaciones, el Tribunal halló que el 23 % estaban afectadas por error. El porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal asciende al 1,7 % ⁽⁸⁾. Todos los errores cuantificables se han hallado en los pagos intermedios y finales. Además, el Tribunal detectó una elevada incidencia de errores no cuantificables.

5.14. La mayoría de los errores cuantificables identificados afectan a la subvencionabilidad: gastos efectuados fuera del período subvencionable, inclusión de gastos no subvencionables en las declaraciones de gastos de los proyectos, gastos no justificados con los correspondientes documentos, o pagos efectuados por la Comisión sin estar previstos en los correspondientes contratos. Seguidamente se ofrecen varios ejemplos de errores (véase el ejemplo 5.1).

Ejemplo 5.1**Trabajos efectuados fuera del período de ejecución (Serbia)**

Una de las operaciones examinadas consistía en un pago intermedio realizado en virtud de un contrato de obras para la rehabilitación y ampliación de una planta de tratamiento de aguas residuales. Se estableció como plazo operativo de finalización de los trabajos el 5 de marzo de 2009, pero las obras correspondientes al pago controlado se llevaron a cabo fuera del período de ejecución estipulado en el contrato y en un período diferente al declarado en el certificado de gastos. Por lo tanto, el pago de más de 800 000 euros se considera no subvencionable.

Pagos intermedios superiores a lo previsto en el contrato

Con arreglo a las condiciones especiales de un contrato de asistencia técnica sobre el terreno en Ucrania, los pagos intermedios no debían exceder el 90 % del valor total del contrato. La Comisión efectuó pagos intermedios de hasta el 96 % del importe contratado, lo que dio lugar a un pago en exceso de 309 478 euros.

5.13. La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del Tribunal de que las operaciones en el grupo político Ayuda Exterior, Desarrollo y Ampliación están libres de errores materiales en 2010.

Ejemplo 5.1**Trabajos efectuados fuera del período subvencionable (Serbia)**

Para el caso de obras en las que al final del plazo contractual el Ingeniero estime que los trabajos no se han realizado o no cumplen las especificaciones requeridas, el empleador tiene derecho a exigir el cumplimiento de las obras.

En este supuesto específico, la Comisión retuvo los pagos pendientes hasta que los trabajos cumplieran con la calidad requerida en el contrato.

Pagos intermedios superiores a lo previsto en el contrato

La Comisión acepta que se produjo un error de cálculo. Sin embargo, este pago (que elevó el total de los anticipos al 96 % en lugar de al límite máximo del 90 % del valor total) no tiene impacto financiero residual en el Presupuesto CE ya que, en la fase final de pago, este se reduciría en una cantidad acorde o se iniciaría una devolución (avalada por la garantía financiera del banco). Este ejemplo refleja la plurianualidad en la arquitectura de control de la Comisión.

⁽⁸⁾ El Tribunal calcula el error estimado a partir de una muestra estadística representativa. La cifra mencionada es la mejor estimación (denominada MLE). El Tribunal tiene una confianza del 95 % en que la tasa de error de la población oscila entre el 0,1 % y el 3,3 % (límites de error inferior y superior, respectivamente).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.15. La mayoría de los errores no cuantificables identificados afectan a los procedimientos de adjudicación de contratos y a las prórrogas de contratos realizadas por la Comisión y fueron detectados en catorce ⁽⁹⁾ de los 53 pagos sujetos a procedimientos de licitación.

5.16. Una tercera parte de los errores cuantificables detectados se refieren a pagos intermedios que pueden ser corregidos en ulteriores verificaciones del procedimiento de control interno. Dos terceras partes de los errores se encontraron en pagos finales y no habían sido detectados en los controles de la Comisión. A continuación se ofrece un ejemplo (véase el ejemplo 5.2).

Ejemplo 5.2**Errores en un pago final no detectados por los controles de la Comisión**

En un pago final a un proyecto de apoyo a familias rurales para la producción y comercialización de anacardos ecológicos en Nicaragua había distintos tipos de errores en el gasto declarado: los importes declarados en el informe final no estaban documentados en los registros contables; faltaban facturas y justificantes de pago; no se cumplían las normas de adjudicación de contratos y faltaban certificados de origen. Teniendo en cuenta los errores hallados, se consideró no subvencionable el importe de 157 629,89 euros, o sea, el 21,7 % de los costes totales del proyecto. Ninguno de dichos errores fue detectado por la Comisión en la fase de pago final.

5.16. La Comisión considera que son efectivas las medidas de detección y corrección previas a los pagos finales (por ejemplo, presentación de informes, auditorías externas, verificaciones de gasto y comprobaciones de las operaciones por el personal de la Comisión). Además, todavía se pueden corregir a posteriori posibles irregularidades mediante el lanzamiento de auditorías a posteriori y devoluciones apropiadas. No obstante, los controles no pueden de una forma realista reducir a cero el riesgo de errores financieros.

Ejemplo 5.2**Errores en un pago final no detectados por los controles de la Comisión**

En el ejemplo expuesto, los controles planeados por EuropeAid no habían terminado. El contrato en cuestión ya había sido seleccionado para una auditoría posterior adicional (además de la verificación de gasto de los auditores obligatoria en el momento del pago final) en el plan de contabilidad de 2010 basada en la valoración del riesgo de la propia delegación (en 2009). Esta auditoría (que determinó que había 0,28 millones de euros no subvencionables) todavía no había terminado en el momento de la visita del Tribunal (que encontró 0,16 millones de euros no subvencionables). Ya se ha iniciado un proceso de devolución por parte de la delegación basado en su propia auditoría así como en la visita del TCE. Este ejemplo demuestra tanto la importancia sustancial de los controles de la UE (dado que este proyecto de 0,7 millones de euros recibió tres grupos de auditores de la UE durante 2009/10) como la eficacia de la metodología de auditoría obligatoria de EuropeAid que incluye la valoración anual del riesgo.

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

5.17. Los resultados de la verificación de los sistemas de la Oficina de Cooperación EuropeAid y de la Dirección General de Ampliación se resumen en el **anexo 5.2**. El Tribunal considera que los sistemas de ambas direcciones generales son parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de las operaciones. El detalle de los resultados obtenidos en la verificación de los sistemas de la Oficina de Cooperación EuropeAid se presenta en el informe anual del Tribunal sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo (informe sobre los FED).

5.17. La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del Tribunal en el informe anual del Tribunal sobre el 8º, 9º y 10º Fondo Europeo de Desarrollo (informe sobre los FED) que estima efectivo el entorno de control de EuropeAid (apartado 30).

⁽⁹⁾ Uno de los procedimientos de adjudicación de contratos que contenía errores fue llevado a cabo por la antigua Agencia Europea de Reconstrucción.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Dirección General de Ampliación***Controles ex ante**

5.18. En 2010 se adoptaron iniciativas positivas para mejorar los procedimientos de control interno, si bien todavía no podía confirmarse la plena eficacia de las mejoras introducidas en los procedimientos de control interno, que se consideran parcialmente eficaces.

5.19. En 2009, la Dirección General de Ampliación estableció una «estrategia de control interno» global, y en 2010 se llevó a cabo el subsiguiente desarrollo de procedimientos nuevos ⁽¹⁰⁾ y revisados ⁽¹¹⁾.

5.20. Las directrices facilitadas por la Comisión sobre la aplicación de los criterios de acreditación para la cesión de la gestión a las autoridades nacionales no es suficientemente detallada (así, no se definen los parámetros de evaluación que deben seguirse antes de prescindir de los controles *ex ante* ni las condiciones relativas a la suspensión de la delegación de poderes de gestión).

5.21. Los controles de los pagos en los servicios centrales y en las delegaciones continúan revelando insuficiencias en la pista de auditoría de los controles practicados por la Comisión para validar el gasto subyacente (véase el ejemplo 5.1, Serbia).

5.22. En siete ⁽¹²⁾ de las diecisiete operaciones examinadas sometidas a procedimientos de adjudicación de contratos públicos, se detectaron errores en la fase de licitación (por ejemplo, definición o aplicación inadecuada de los criterios de selección o errores en el tipo de licitación) o en las subsiguientes modificaciones de los contratos (como procedimientos negociados irregulares fuera del plazo de aplicación).

5.18. La Comisión aceptó las recomendaciones presentadas por el Tribunal en su informe anual de 2009 y adoptó rápidamente una serie de medidas e instrucciones. Estas medidas comenzaron a ser operativas en 2010 y se espera alcanzar un impacto total en 2011.

5.20. Los criterios para la cesión de poderes de gestión a autoridades nacionales (y, de contrario, las condiciones para suspender la cesión de la gestión) se definen en el Reglamento de aplicación del IAP nº 718/2007.

Con este fin se pueden acordar más condiciones (o referencias) con el país beneficiario y estas podrían incluirse en los acuerdos de financiación celebrados con arreglo a la gestión descentralizada.

5.21. Se siguen realizando firmes esfuerzos para eliminar las deficiencias subsistentes señaladas por el Tribunal en el contexto de la verificación de las operaciones de pago.

⁽¹⁰⁾ Estrategias anuales de aseguramiento definidas y concebidas por los ordenadores subdelegados (directores en los servicios centrales y jefes de delegación) y una política de controles *ex post* para los contratos con gestión centralizada.

⁽¹¹⁾ Directrices para la acreditación necesaria para la cesión de la gestión, listas de comprobación para otorgar el «comprobado y conforme» a los pagos y a las declaraciones finales y procedimiento de liquidación de cuentas.

⁽¹²⁾ Una de las adjudicaciones de contratos públicos con errores fue realizada por la antigua Agencia Europea para la Reconstrucción.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Seguimiento y supervisión

5.23. Se considera eficaz el seguimiento y supervisión aplicado por la Dirección General de Ampliación.

5.24. En 2010, la Dirección General de Ampliación continuó desarrollando un nuevo sistema de información de gestión. El Tribunal consideró que, tal y como demuestran los errores de codificación que detectó en su verificación de las operaciones, no está suficientemente garantizada la calidad de los datos introducidos en los sistemas de información de gestión (CRIS e i-Perseus) ⁽¹³⁾, que serán utilizados por el nuevo sistema de información de gestión.

5.25. La Dirección General de Ampliación ha formulado directrices destinadas a los controles sobre el terreno que las delegaciones efectúan en los proyectos, pero no las ha completado con una herramienta que facilite la consolidación de los resultados de dichos controles relativos a aspectos de legalidad y regularidad.

5.26. En la gestión descentralizada, la Dirección General de Ampliación controla la eficacia de los sistemas nacionales y el cumplimiento de los requisitos necesarios para conservar su acreditación. En sus auditorías de sistemas, los servicios centrales solo comprueban el diseño de los sistemas nacionales, incluidos los sistemas de control interno, pero ha de ser la delegación propiamente dicha quien controle el funcionamiento del sistema. Esto puede mejorarse si las delegaciones efectúan controles sistemáticos sobre el terreno.

Auditorías externas y procedimientos de liquidación

5.27. Las auditorías externas y los procedimientos de liquidación se consideran eficaces.

5.28. En la gestión centralizada, la Dirección General de Ampliación, siguiendo las recomendaciones del Tribunal, desarrolló una estrategia específica para realizar auditorías *ex post* de contratos con gestión centralizada. Al final de 2010 solo existía un informe de auditoría. El Tribunal considera insuficientemente detallados la orientación sobre la preparación de los planes anuales de auditoría en las delegaciones y su seguimiento (no se definía un coeficiente mínimo de cobertura del gasto que las delegaciones debían controlar ni estas están obligadas a informar a los servicios centrales sobre las medidas de seguimiento relativas a los informes de auditoría).

Auditoría interna

5.29. La función de auditoría interna se considera eficaz. Los informes de auditoría realizados en 2010 se consideraron pertinentes y fundamentados y contribuyeron a que el director general identificara los principales ámbitos de riesgo en los sistemas de control interno de la dirección general.

5.24. La DG ELARG verifica los datos codificados en los CRIS mediante: a) circuitos financieros (revisan 8 ojos), basados en los manuales de procedimiento, listas de control y formación continua del personal; b) controles automáticos de datos dentro de CRIS, y c) comprobaciones de calidad de los datos contables realizadas por el Corresponsal de Cuentas de la DG ELARG.

5.25. La DG ELARG ha emitido instrucciones detalladas para el seguimiento de las visitas que son solo una de las formas de obtener garantía suficiente de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Los resultados de las visitas de control se documentan sistemáticamente en informes de misión adjuntos al archivo del proyecto en cuestión.

5.26. Las delegaciones en los países beneficiarios conforme a la gestión descentralizada (en 2010 Croacia y Turquía) realizan controles sistemáticos in situ como parte de la estrategia anual de fiabilidad para todas las delegaciones y revisan sistemáticamente el funcionamiento de los sistemas nacionales en reuniones regulares con las autoridades nacionales competentes. La DG ELARG recibe del ordenador nacional declaraciones anuales de fiabilidad acompañadas por un informe detallado sobre las deficiencias subsistentes. En caso necesario, se acuerdan planes de acción detallados con el país beneficiario para solucionar las debilidades o defectos en los sistemas nacionales.

5.28. Las demás cuestiones señaladas por el Tribunal en el contexto de los Planes Anuales de Contabilidad fueron consideradas y tratadas.

⁽¹³⁾ Diecisiete de las 35 (49 %) operaciones examinadas estaban afectadas por errores de codificación en CRIS. Los errores más frecuentes corresponden a la codificación incompleta o inexacta de las fechas de ejecución y a la clasificación errónea de los tipos de pagos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Dirección General de Ayuda Humanitaria

5.30. El Tribunal no llevó a cabo una evaluación específica de los sistemas de seguimiento y supervisión de la Dirección General de Ayuda Humanitaria en 2010. Sin embargo, las pruebas de confirmación revelaron algunos aspectos específicos de los sistemas vinculados a las competencias de esta dirección general que le confieren un considerable grado de flexibilidad para determinar lo que puede aceptarse como gasto subvencionable, como se muestra en el ejemplo 5.3. Por tanto, los pagos examinados raramente corresponden a gastos no subvencionables.

Ejemplo 5.3**Criterios de subvencionabilidad ampliados**

Según las condiciones generales de los acuerdos de contribución regidos por el acuerdo marco financiero y administrativo (FAFA) y los contratos marco de asociación con organizaciones humanitarias (FPA), se aceptan como subvencionables algunos gastos realizados fuera del período de ejecución específico de la acción. Los activos fijos (por ejemplo, vehículos) financiados dentro de un proyecto son subvencionables aunque se empleen principalmente en otro proyecto posterior de la UE. La amortización de los activos también puede ser subvencionable, por lo que es necesario realizar controles para evitar el riesgo de que el activo fijo de que se trate no haya sido cubierto por otra fuente de financiación. Así, puede resultar difícil conocer los costes reales de una acción específica.

Interpretación flexible de subvencionabilidad en las acciones cofinanciadas

En el caso de las acciones de múltiples donantes ejecutadas por las organizaciones de las Naciones Unidas, la Comisión aplica el «enfoque nocional», según el cual, su contribución, normalmente una cantidad fija, se paga en su totalidad siempre que el gasto subvencionable sea suficiente para cubrirla y que se hayan logrado los objetivos globales de la acción. Si otro de los donantes exige las mismas condiciones de subvencionabilidad que la Comisión, puede existir el riesgo de que se presente dos veces el mismo gasto (riesgo de doble financiación) a la Comisión y al otro donante.

5.30. La DG ECHO trabaja en el marco de la legislación en vigor existente y la cumple íntegramente.

Las actividades humanitarias están basadas en resultados, lo que obliga a la DG ECHO a comprobar sobre el terreno que se han logrado los resultados esperados. Esto es de vital importancia en el marco de la ayuda humanitaria, ya que una de las obligaciones clave de la Comisión es salvar vidas. Por eso se reconoce el grado de flexibilidad necesario en el Reglamento financiero y se aplica sobre el terreno.

La implementación efectiva de los sistemas de supervisión y control examinados, para la DG ECHO, por el Tribunal en su informe anual de 2009, continuó en 2010, lo que ha permitido constatar un bajo nivel de errores detectados por los cuerpos de control, ya sea el Tribunal o los auditores de la Comisión.

Ejemplo 5.3**Criterios de subvencionabilidad ampliados**

Los gastos incurridos fuera del período de ejecución específico de la acción se refieren principalmente a la constitución de reservas de comida o equipamiento humanitario, considerado por la Comisión como práctica aceptable para asegurar el rápido inicio y distribución de ayuda humanitaria.

En lo que respecta a la compra en un estadio posterior del proyecto, esto se debe a la propia naturaleza y corta duración de la acción humanitaria. Sin embargo, en todos y cada uno de los casos en los que hay una adquisición cerca de la finalización del proyecto, los hechos se examinan caso por caso, incluyendo la dimensión de una donación/traspaso al final del proyecto en curso, para evaluar si la adquisición es necesaria y razonable.

Interpretación flexible de subvencionabilidad en las acciones cofinanciadas

Se ha desarrollado el enfoque nocional para garantizar que se cumplan los requisitos legales aplicables a la financiación de la UE en acciones exteriores al tiempo que se respeta la obligación de gastar fondos de la UE de la forma más eficiente, de conformidad con el principio de buena gestión financiera.

La Comisión reduce el riesgo mencionado a través de su papel coordinador en el campo humanitario, de la presencia de sus expertos sobre el terreno y del programa financiero de la acción global proporcionado por la ONU.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

FIABILIDAD DE LAS TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN

5.31. Los resultados de la verificación de las tomas de posición de la Comisión se sintetizan en el **anexo 5.3**. A continuación, el Tribunal expone de manera más detallada las observaciones más importantes.

5.32. A pesar de los esfuerzos realizados por la Oficina de Cooperación EuropeAid y la Dirección General de Ampliación en la preparación de sus informes anuales de actividad y las mejoras introducidas en los mismos, todavía existen cuestiones que la Comisión ha de resolver.

5.33. En el caso de la Dirección General de Ampliación, el cálculo del porcentaje de error residual facilitado en el informe anual de actividad se limita a la gestión descentralizada, que en 2010 representaba tan solo el 30 % de los pagos efectuados.

5.34. Los resultados del examen de la declaración del director general con respecto a EuropeAid se recogen en el informe sobre los Fondos Europeos de Desarrollo. El Tribunal considera que la toma de posición del director general y el informe anual de actividad presentan una evaluación parcialmente correcta de la gestión financiera respecto de la regularidad en los Fondos Europeos de Desarrollo y el presupuesto general de la Unión Europea.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**Conclusiones**

5.35. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal considera que los pagos del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2010 correspondientes al grupo de políticas Ayuda exterior, desarrollo y ampliación estaban libres de errores materiales. No obstante, los pagos intermedios y finales estaban afectados por errores materiales ⁽¹⁴⁾.

5.36. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que los sistemas de control y supervisión del grupo de políticas Ayuda exterior, desarrollo y ampliación son parcialmente eficaces a la hora de garantizar la regularidad de los pagos.

5.33. El hecho de que la DG ELARG haya calculado en el IAA de 2010 un porcentaje de error residual solo para la gestión descentralizada, no pone en duda la fiabilidad de la representación de la gestión. Tal y como se explica en el IAA, la forma de gestión descentralizada (que alcanzaba en 2010 cerca del 30 % de los pagos realizados) es la que presenta el mayor nivel de riesgo. Se desarrollará el mismo indicador para la gestión centralizada una vez hayan producido una base estadística significativa los nuevos controles a posteriori establecidos para esa forma de gestión.

5.34. La Comisión considera que los indicadores cualitativos y cuantitativos recogidos en los cuatro apartados del informe anual de actividad de EuropeAid aportan en efecto las pruebas necesarias para sostener la declaración de fiabilidad del Director General.

5.35. La Comisión observa que los pagos de 2010 correspondientes al grupo de políticas de ayuda exterior, desarrollo y ampliación estaban libres de errores materiales. Continúa mejorando el funcionamiento de su arquitectura de control plurianual para reducir errores en los pagos intermedios y finales.

5.36. La Comisión ha diseñado sus controles para que cubran todo el ciclo vital de sus proyectos plurianuales. Considera que estos sistemas de supervisión y control son eficaces y han mejorado significativamente a lo largo de los años. Se han tomado medidas con respecto a las recomendaciones realizadas por el Tribunal en años anteriores. Muchas de las mejoras realizadas han sido reconocidas por el Tribunal, haciendo que importantes elementos del sistema de control clave sean juzgados «eficaces». A pesar de los retos de un entorno de ayuda exterior de alto riesgo, se encontró un nivel de error mínimo en la cartera del FED de 2009 y en la cartera financiada a través del Presupuesto de 2010.

⁽¹⁴⁾ Véanse los apartados 5.13 a 5.16.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendaciones

5.37. En el **anexo 5.4** se presentan los resultados del examen del Tribunal de los avances de la Comisión en el seguimiento de las recomendaciones formuladas en el anterior informe anual (2009). Las recomendaciones relativas a EuropeAid están incluidas en el informe sobre los FED. Teniendo en cuenta este examen y las constataciones y conclusiones de 2010, el Tribunal recomienda que:

- la Dirección General de Ampliación defina con más detalle los criterios de supresión de los controles *ex ante* y de suspensión de la «atribución de la gestión» a los países descentralizados y compruebe el rendimiento de los sistemas empleados por las autoridades nacionales (véanse los apartados 5.20 y 5.26),
- la Dirección General de Ampliación siga mejorando la calidad de los datos introducidos en su sistema de información de gestión (véase el apartado 5.24),
- la Dirección General de Ampliación desarrolle un instrumento que facilite la consolidación de los resultados de los controles de los aspectos de legalidad y regularidad (véase el apartado 5.25),
- la Dirección General de Ampliación incremente los controles *ex post* de las operaciones con gestión centralizada (véase el apartado 5.29),
- la Comisión defina una metodología coherente para el cálculo del porcentaje de error residual por las direcciones generales de acciones exteriores que sirva de base a los directores generales para formular su toma de posición (véanse los apartados 5.33 y 5.34).

5.37.

- La Comisión buscará la forma más apropiada de definir mejor los criterios.

La DG ELARG y las delegaciones bajo su control ya están probando el rendimiento de los sistemas nacionales.

- La DG ELARG está tomando las medidas adecuadas para mejorar constantemente la calidad de los datos en estrecha cooperación con el propietario del sistema.
- La Comisión buscará la forma más apropiada de consolidar los resultados de las visitas.
- Los demás asuntos señalados por el Tribunal con respecto a los planes anuales de auditoría se tomaron en cuenta y seguirán tratándose, incluyendo el aumento de revisiones a posteriori de las transacciones llevadas a cabo mediante gestión centralizada.
- EuropeAid comenzó a trabajar en 2010 en una metodología para calcular el porcentaje de error residual. El resultado de esta nueva iniciativa se comunicará a las otras direcciones generales de relaciones exteriores para crear la base de un enfoque lo más amplio posible [véase también la respuesta al apartado 1.22 y a los apartados 55 y 62, letra a), del informe del FED].

SEGUIMIENTO DEL INFORME ESPECIAL Nº 9/2008 SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA DE LA UE EN EL ÁMBITO DE LA LIBERTAD, LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA EN BELARÚS, MOLDAVIA Y UCRANIA

Introducción

5.38. En 2008, el Tribunal de Cuentas Europeo publicó el Informe Especial nº 9/2008 sobre la eficacia de la ayuda de UE en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia en Belarús, Moldavia y Ucrania.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.39. En la fiscalización se examinó la asistencia prestada a los tres países con el fin de mejorar sus capacidades en materia de control de fronteras, de gestión de la migración y el asilo, de lucha contra la delincuencia organizada y de tribunales y buen gobierno. La mayor parte de la asistencia se suministra a través de organizaciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o el Consejo de Europa (CdE). Hasta 2007, el programa TACIS financiaba la mayor parte de la asistencia, pero desde entonces la principal fuente de financiación es el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA).

5.40. En sus recomendaciones formuladas en el informe especial, el Tribunal abordaba insuficiencias concretas relacionadas con los proyectos específicos examinados, pero también cuestiones generales relativas a la planificación y ejecución de la ayuda a la cooperación con estos países. Todas las recomendaciones fueron plenamente aceptadas por el Consejo ⁽¹⁵⁾ y el Parlamento ⁽¹⁶⁾.

5.41. En octubre de 2009, la Comisión publicó un documento de trabajo sobre el seguimiento de la decisión de aprobación de la gestión presupuestaria por el Parlamento Europeo ⁽¹⁷⁾ en el que se hacía referencia a las recomendaciones del Informe Especial nº 9/2008.

Seguimiento de las recomendaciones

5.42. La Comisión aportó pruebas de que las delegaciones de la UE en Chisinau y en Kiev apoyaban la cooperación entre la Unión Europea y la Misión de asistencia fronteriza de la UE en la frontera entre Moldavia y Ucrania (EUBAM) y FRONTEX desde el punto de vista político y operativo.

5.42. *La Comisión quisiera subrayar la buena colaboración entre FRONTEX y la delegación de la UE en Kiev y la EU BAM.*

⁽¹⁵⁾ Consejo de la Unión Europea, 6932/09 de 26.2.2009, Proyecto de conclusiones del Consejo.

⁽¹⁶⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de abril de 2009, que contiene las observaciones que forman parte integrante de la Decisión por la que se aprueba la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2007, Sección III — Comisión y agencias ejecutivas. P6_TA(2009)0289.

⁽¹⁷⁾ Comisión Europea, SEC(2009) 1427 final de 6 de octubre de 2009, *Commission staff working document accompanying the report from the Commission to the European Parliament on the follow-up to 2007 Discharge Decision*.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.43. La Comisión ha aceptado que, antes de liberar fondos suplementarios para centros de inmigrantes ilegales y solicitantes de asilo, debe asegurarse de que el Gobierno beneficiario se compromete, como mínimo, a sufragar los gastos de funcionamiento y garantizar la sostenibilidad. No obstante, como se señala en un reciente informe de seguimiento basado en los resultados (informe ROM), existen algunas reticencias por la insuficiente cofinanciación de los Estados asociados. En efecto, en un informe de evaluación de la oficina de evaluación conjunta se señalaba que los recursos asignados por el Gobierno de Ucrania para la gestión y mantenimiento de los centros de acogida de inmigrantes y los centros de acogida temporal habían sido insuficientes. Algunas organizaciones de la sociedad civil han denunciado violaciones de los derechos humanos de los refugiados y los solicitantes de asilo. En respuesta, la Comisión, antes de liberar más fondos en este ámbito político, solicitó que el país beneficiario confirmase por escrito que sufragaría los gastos de funcionamiento de la infraestructura financiada.

5.44. No se efectúa una evaluación global de los progresos realizados por los tres países en centrar las actuaciones de los proyectos en la garantía de la eficacia de las acciones judiciales y velar por que el intercambio de información entre los organismos encargados de la aplicación de la ley sea más sistemático.

5.45. La Comisión ha aportado pruebas sobre la participación pública en la política de lucha contra la corrupción en Ucrania. Sin embargo, no ha facilitado evaluaciones sobre la eficiencia, eficacia y sostenibilidad de estos proyectos. Los proyectos llevados a cabo por las organizaciones de la sociedad civil tomados individualmente no estaban incluidos en la muestra utilizada para elaborar el informe ROM.

5.46. Las delegaciones de la UE en Ucrania y Moldova han reorganizado y reforzado el personal que gestiona estas operaciones. La delegación de Belarús ha tomado el relevo de la delegación de Kiev y ha asumido parcialmente la gestión de los programas. No obstante, las delegaciones no realizaron una gestión eficaz del control y la evaluación de las intervenciones de ayuda.

5.47. Desde 2007 se ha incrementado el apoyo presupuestario sectorial (APS) y la ayuda para programas, y existen menos proyectos de asistencia técnica. El apoyo presupuestario sectorial requiere un cierto nivel de gestión de las finanzas públicas (GFP); si dicha gestión es insuficiente, como se señala en la evaluación del gasto público y rendición de cuentas, y existe inestabilidad política en un clima de crisis financiera, existen riesgos significativos para la ejecución eficaz y eficiente de las ayudas de intervención⁽¹⁸⁾. Hasta la fecha, ningún donante ha aceptado prestar apoyo presupuestario a estos países, aunque algunos socios en materia de desarrollo prestan apoyo presupuestario mediante préstamos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.43. Antes de lanzar la licitación, la delegación de la UE en Kiev proporcionó a los beneficiarios del programa de ayuda para la readmisión, en concreto el Ministerio de Interior de Ucrania y el Servicio Estatal de Guardias de Fronteras, una estimación de costes referidos a los costes de funcionamiento de la infraestructura que debe construirse con fondos europeos (agua, luz, gas, etc.). Solo cuando ambos beneficiarios confirmaron por escrito su capacidad para sufragar los gastos necesarios para el funcionamiento de los edificios y el pago de los servicios y personal cualificado necesarios para la explotación de las instalaciones, la delegación de la UE lanzó la licitación en diciembre de 2010.

5.44. A pesar de la falta de una evaluación exhaustiva, la Comisión mantiene un control continuo del progreso realizado en este campo y se ha planeado la asignación de 6 millones de euros como medidas complementarias al apoyo presupuestario de la «Política Sectorial de Apoyo a la Gestión de Fronteras» de 2010, que incluye compartir información entre los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

5.45. La finalidad del Seguimiento Basado en Resultados de la Comisión (que evalúa proyectos en base a 5 criterios: relevancia, eficacia, efectividad, impacto y sostenibilidad) es apoyar y mejorar la calidad de los proyectos seleccionados, no medir la calidad de los proyectos en base a una muestra. El funcionamiento del ROM en la región ha sido fundamentalmente revisado desde la auditoría del Tribunal.

5.47. La Comisión reconoce que en el IEVA ha habido un cambio importante hacia el apoyo presupuestario sectorial. Aunque existen ciertos riesgos inherentes al apoyo presupuestario, esta modalidad cuenta con la ventaja de proporcionar una visión general de todo el sector y de liberar fondos solo cuando existan resultados y progresos concretos en el sector. Otra ventaja es que se trabaja con el Gobierno en un continuo diálogo sobre políticas sectoriales y viene acompañado de asistencia técnica complementaria a medida que sea necesaria.

⁽¹⁸⁾ Véase el Informe Especial nº 11/2010 «La gestión por la Comisión del apoyo presupuestario general en los países ACP, de América Latina y de Asia».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.48. La Comisión ejerce ahora un control más riguroso sobre las organizaciones internacionales que ha contratado para ejecutar las acciones: ha introducido la evaluación sistemática de su cumplimiento de las normas internacionales de contabilidad, auditoría, contratación pública y sistemas de control interno. Los acuerdos marco con organizaciones internacionales prevén normalmente visitas de verificación a los proyectos. Sin embargo, no se aplican con eficacia las orientaciones relativas a las inspecciones sobre el terreno, y el plan de auditoría no se aplicó plenamente. Existe asimismo un elevado número de proyectos abiertos que abarcan una variada gama de ámbitos pese a los esfuerzos de las tres delegaciones por cerrarlos.

5.49. Respecto a la coordinación entre donantes, existen pruebas de que las delegaciones de la UE trabajan conjuntamente con los Estados miembros y con otros donantes. Sin embargo, la reforma administrativa y los frecuentes cambios de personal e interlocutores en los países beneficiarios repercuten negativamente en la eficiencia de la coordinación entre donantes, sobre todo en Ucrania.

5.50. La Comisión ha analizado la situación política, económica y social de los países beneficiarios y ha reflejado mejor en los documentos estratégicos de la UE las prioridades de los países asociados. No obstante, la inestabilidad política y los cambios imprevistos en la estructura, el personal y los procedimientos de las instituciones repercuten negativamente en la eficiencia de las intervenciones previstas. La Comisión ha mejorado la definición de los objetivos en los programas, pero para facilitar la supervisión y aportar una información de seguimiento útil, es necesario trabajar más en la definición de objetivos e indicadores claros y mensurables, así como de las etapas de su aplicación.

5.51. En los documentos de planificación de la Comisión (entre los que se cuentan documentos estratégicos nacionales, programas indicativos nacionales o planes de acción anuales) se tiene en cuenta la experiencia adquirida, si bien esta no se comparte sistemáticamente con las delegaciones que realizan intervenciones de ayuda similares. El informe de evaluación relativo al período 2002 a 2008 en Ucrania encargado por la oficina de evaluación conjunta no se presentó hasta diciembre de 2010, una vez aprobado el programa indicativo nacional 2011-2013.

5.48. *Las Directrices para las visitas de seguimiento in situ no son obligatorias. Sin embargo, la metodología para la auditoría (incluida la planificación de las misiones de verificación a organismos internacionales) sí es un mandato imperativo, y el seguimiento del plan de contabilidad es seguido de cerca por las delegaciones y la sede.*

5.50. *EuropeAid planea introducir planes de seguimiento y evaluación plurianuales y reforzar el seguimiento de la orientación y de la elaboración de informes [especialmente en el rediseño de 2011 de los Informes de Gestión de la Ayuda Exterior (enviados dos veces al año por las delegaciones) y en las nuevas Directrices sobre Gestión del Ciclo de Proyecto y de Programa].*

5.51. *Se utilizan a diario las conclusiones y recomendaciones de la evaluación del país beneficiario. Para facilitar el intercambio de mejores prácticas y de la experiencia adquirida, se está creando una base de datos para la evaluación de proyectos y del ROM como parte de la plataforma para la Gestión del Ciclo de Proyecto y Programa (GCPP). Esta base de datos facilitará la planificación, gestión, consulta y análisis del seguimiento de proyectos exteriores, de las evaluaciones y de sus resultados.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Conclusiones

5.52. La Comisión ha aceptado las recomendaciones del Tribunal y ha aportado pruebas de que progresa en su aplicación. En 2008 se inauguró la delegación de la UE en Belarús, y las delegaciones de la UE en Moldavia y Ucrania fueron reorganizadas para adquirir las capacidades que le permitieran sostener un diálogo político eficiente, promover la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas y mejorar la sostenibilidad de las intervenciones de ayuda. Las delegaciones de la UE fomentaron la cooperación entre Estados miembros, agencias de la UE y otros donantes en un contexto político y administrativo especialmente inestable.

5.53. No se han aplicado, sin embargo, todas las recomendaciones del Tribunal. No existe un plan de acción para supervisar y coordinar los esfuerzos de las tres delegaciones por aplicar las recomendaciones y fomentar el intercambio sistemático de experiencias. No se ha realizado todavía una evaluación completa de los avances logrados en garantizar la eficacia de las acciones judiciales y promover el intercambio de información sistemático entre los organismos encargados de la aplicación de la ley. Todavía existe un margen considerable para integrar en los documentos de planificación indicadores de rendimiento adecuados y objetivos estratégicos que permitan la evaluación de impacto eficiente de las intervenciones de ayuda. Del mismo modo, el cambio decisivo al apoyo presupuestario sectorial como modalidad de ayuda predominante entraña riesgos considerables debido a la adversa situación financiera y administrativa actual. Hasta la fecha, ningún otro donante ha adoptado la prestación de apoyo presupuestario a estos países, pese a que algunos socios en materia de desarrollo lo hacen mediante préstamos.

SEGUIMIENTO DEL INFORME ESPECIAL Nº 10/2008 SOBRE LA AYUDA DE LA CE AL DESARROLLO EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SANITARIOS EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA**Introducción**

5.54. En 2009, el Tribunal de Cuentas Europeo publicó el Informe Especial nº 10/2008 sobre la ayuda de la CE al desarrollo en el ámbito de los servicios sanitarios en el África subsahariana. En la fiscalización se examinó si los recursos financieros y humanos realmente asignados al sector sanitario reflejaban los serios compromisos políticos de la CE en esta materia. El Tribunal también evaluó la eficacia con que la Comisión había utilizado los diversos instrumentos de que disponía para apoyar al sector sanitario, principalmente el apoyo presupuestario general y sectorial, los proyectos y el Fondo Mundial para combatir el SIDA, la tuberculosis y el paludismo (Fondo Mundial).

5.52. *La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento del Tribunal del importante progreso realizado.*

5.53. *La delegación de la UE en Ucrania y Belarús está introduciendo un registro de riesgo que permita una correcta evaluación de los niveles de riesgo en la ejecución del proyecto, siguiendo las recomendaciones realizadas por el Tribunal.*

Esta herramienta facilita la atención continua a los principales factores de riesgo que pueden afectar al éxito de los proyectos.

Se planea un mayor intercambio de experiencias a través de seminarios regionales, que incluirán métodos para mejorar el seguimiento interno.

Véanse también las respuestas a los apartados 5.43, 5.44, 5.45, 5.47, 5.48, 5.50 y 5.51.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.55. En dicho informe, el Tribunal formulaba una serie de recomendaciones a la Comisión. Algunas se referían a la asignación y clasificación por orden de prioridad de los recursos. En este sentido, el Tribunal propuso a la Comisión revisar el equilibrio de su financiación y plantearse aumentar su ayuda al sector de la salud para cumplir los compromisos de la política de salud de la CE. Asimismo, recomendó a la Comisión que se dotara de asesoramiento especializado para ejecutar adecuadamente sus políticas en el sector de la salud.

5.56. Otras recomendaciones formuladas en el informe se refieren a la mejora de la gestión y la eficacia de los instrumentos de la ayuda. Así, el Tribunal recomendaba a la Comisión, entre otras cosas, recurrir en mayor medida al apoyo presupuestario sectorial y fortalecer la dimensión sectorial del apoyo presupuestario general. A juicio del Tribunal, la Comisión debería igualmente colaborar más estrechamente con el Fondo Mundial para apoyar y supervisar sus intervenciones en los países. Además, se consideraba necesario un mayor uso del enfoque por proyectos, así como la fijación de orientaciones sobre el mejor uso complementario de los instrumentos disponibles. Por último, se aconsejó a la Comisión que en su elección de instrumentos se basara más en la situación concreta del país e integrara más estrechamente sus intervenciones en el sector de la salud en enfoques sectoriales globales.

5.57. Las recomendaciones formuladas en el informe recibieron una acogida favorable del Consejo de la Unión Europea⁽¹⁹⁾ y del Parlamento Europeo⁽²⁰⁾ y en general fueron aceptadas por la Comisión.

Seguimiento de las recomendaciones

Recomendaciones sobre la fijación de prioridades en la asignación de recursos

5.58. En el marco de la revisión intermedia del décimo FED, la Comisión ha adoptado medidas para incrementar la financiación del sector de la salud a través de su iniciativa de Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), dotada con un total de mil millones de euros y lanzada en septiembre de 2010. En esta iniciativa se reconoce que muchos países subsaharianos están muy retrasados en la consecución de dos de los tres ODM relativos a la salud, a saber, el ODM 4: Reducir la mortalidad infantil y el ODM 5: Mejorar la salud materna, y también en otros dos ODM clave⁽²¹⁾. No obstante, todavía no está claro qué porcentaje de la financiación de la iniciativa ODM se destinará efectivamente a la salud.

5.56. La Comisión aceptó todas las recomendaciones del Tribunal de Cuentas relativas a este informe especial en el ámbito de los Servicios Sanitarios en el África Subsahariana.

5.58. Dada la importante presencia de propuestas relacionadas con la sanidad en el marco de la Iniciativa ODM (fecha límite junio de 2011), en la que 20 de los 43 países que presentaron notas conceptuales se centraron en problemas sanitarios (es decir, el 47 %); es probable que la sanidad tenga un carácter predominante en la distribución general de los fondos disponibles.

⁽¹⁹⁾ Conclusiones del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el Informe Especial nº 10/2008 sobre la ayuda de la CE al desarrollo en el ámbito de los servicios sanitarios en el África subsahariana acompañado de las respuestas de la Comisión.

⁽²⁰⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2009, sobre un enfoque para la ayuda comunitaria al desarrollo destinada a los servicios sanitarios del África subsahariana [P6_TA-PROV(2009) 0138].

⁽²¹⁾ Objetivo de desarrollo del milenio ODM 1c): Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre, y ODM 7c): Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.59. En 2010, la Comisión y los Estados miembros emitieron una comunicación política conjunta sobre «El papel de la UE en la salud mundial» ⁽²²⁾ en el que se insistía sobre el apoyo a los sistemas de salud como objeto primordial de la política de la UE. No obstante, sigue siendo necesario establecer un programa de acción para aplicar la política y garantizar que cuenta con financiación suficiente.

5.60. La Comisión ha seguido realizando grandes contribuciones anuales (2008-2010: 300 millones de euros) al Fondo Mundial destinados a las tres enfermedades específicas cubiertas por su mandato. El Fondo Mundial tenía por objeto conceder una mayor prioridad al apoyo a los sistemas de salud y la Comisión ha aplicado la política de alentar a dicho fondo a avanzar más en esa dirección. En conjunto, se estima que alrededor del 15 % de sus fondos se han utilizado para reforzar los sistemas de salud, y se espera incrementar dicho porcentaje. No obstante, también hay que reconocer que, debido a su mandato y a su organización, la contribución del Fondo Mundial al reforzamiento de los sistemas de salud tiene un límite.

5.61. La Comisión ha reforzado su plantilla de personal dedicada a la salud en sus servicios centrales mediante la contratación de más expertos nacionales procedentes de los Estados miembros. Sin embargo, la cuestión de los conocimientos especializados en materia sanitaria en las delegaciones sigue planteando importantes problemas. Según un estudio realizado por la Comisión a este respecto en 2009, mientras que en los países donde la salud constituía sector fundamental del apoyo del FED las delegaciones generalmente contaban con un cierto nivel de conocimientos sanitarios especializados, en otros países la situación era otra, aun cuando la Comisión también tuviera intervenciones significativas en materia de salud. Así, por ejemplo, la Comisión normalmente no había asignado expertos sanitarios para apoyar los nuevos programas de apoyo presupuestario a los contratos ODM que inició en 2007 ⁽²³⁾. Hasta ahora, la Comisión solo ha realizado avances limitados en el seguimiento de esta recomendación recurriendo en mayor medida a los conocimientos sanitarios especializados de los Estados miembros para prestar apoyo a las delegaciones, pese a haber aumentado su cooperación con la Organización Mundial de la Salud (OMS) en los países. La posibilidad de crear puestos regionales de asesores sanitarios para dar cobertura a una serie de delegaciones todavía se está debatiendo. La limitada capacidad de la Comisión en sus delegaciones es problemática en un momento en que la iniciativa ODM ha reconocido la necesidad de intensificar el diálogo sobre política de la salud para poder identificar y superar mejor los obstáculos a la consecución de los ODM 4 y 5.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.59. La Comunicación «El Papel de la UE en la Salud Mundial», emitida en 2010, pretende promover una mejor coordinación, complementariedad y eficacia de las acciones apoyadas por la Comisión y por los Estados miembros en el campo sanitario en los países en vías de desarrollo. Un Grupo Interservicios de la Comisión es responsable de la aplicación de la Comunicación y del seguimiento de sus resultados. En 2011 se desarrolló un «Plan de Acción sobre Salud Mundial».

5.61. La presencia de personal cualificado sobre el terreno es esencial para continuar con el diálogo político regular, que es fundamental para la herramienta de apoyo presupuestario general. Sin embargo, no puede proporcionarse en todo momento personal con la pericia necesaria a cada delegación.

El conocimiento especializado en salud viene dado a las delegaciones por la sede a través de la unidad de «Educación, Salud, Investigación y Cultura», proporcionando directrices operativas y desarrollando las estrategias de ejecución, que incluyen la formación, así como proporcionando apoyo en el uso de sistemas de calidad y herramientas en diseño y ejecución de la programación para este sector. Se están desarrollando redes temáticas para poner en contacto a las direcciones temáticas y geográficas ubicadas en la sede con las delegaciones con el fin de difundir el conocimiento existente.

Con respecto a los centros de referencia regionales para la salud, así como para otros sectores de actividad; se están estudiando las necesidades, ventajas y desventajas de este enfoque. Esta reflexión se verá nutrida por los resultados de la evaluación en curso de la carga de trabajo de las delegaciones y tendrá en cuenta el marco actual de restricciones presupuestarias y de congelación en la política de recursos humanos de la Comisión.

⁽²²⁾ COM(2010) 128 final. Bruselas, 31 de marzo de 2010.

⁽²³⁾ La Comisión asignó aproximadamente 1 500 millones de euros a los contratos ODM en ocho países. Estos programas suministran apoyo al presupuesto general durante un largo período de seis años y su objetivo es centrarse principalmente en los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendaciones sobre la gestión de los instrumentos y su eficacia

5.62. La Comisión tiene dos programas de apoyo presupuestario sectorial financiados a través del FED en el África subsahariana, aunque se está sopesando la posibilidad de ejecutar parte de la financiación de las iniciativas ODM al sector de la salud mediante el apoyo presupuestario sectorial. La Comisión se encuentra en el proceso de revisar este enfoque del apoyo presupuestario general, así como el papel del instrumento en el sector de la salud, y ha publicado un Libro Verde sobre el tema ⁽²⁴⁾.

5.63. La Comisión facilitó orientaciones a las delegaciones en 2009 sobre el modo de trabajar con el Fondo Mundial, cuyo objetivo era incrementar la eficacia del apoyo de la Comisión al Fondo Mundial mediante una mayor participación de las delegaciones en los mecanismos del fondo y una mejora en la información presentada por las delegaciones a los servicios centrales.

5.64. Una parte importante de las nuevas intervenciones en el sector de la salud sigue ejecutándose a través de proyectos, aunque la Comisión todavía debe desarrollar orientaciones sobre el mejor uso de los proyectos para apoyar otros instrumentos de ayuda. La Comisión ha publicado varias notas orientativas prácticas sobre temas del sector de la salud (véase, por ejemplo, el apartado 5.63) pero todavía no ha elaborado un conjunto de directrices completas para su asistencia al desarrollo del sector de la salud.

5.65. Un instrumento importante desarrollado por la comunidad internacional, con aportaciones de la Comisión, es la metodología de evaluación conjunta de las estrategias nacionales, cuyo objeto es facilitar una base común para la evaluación de las estrategias nacionales en materia de salud a fin de favorecer el mayor recurso a enfoques sectoriales y la adecuación del apoyo de los donantes a los sistemas nacionales.

Conclusiones

5.66. En conjunto, la Comisión ha logrado algunos avances positivos en la aplicación de las recomendaciones del Tribunal y está proporcionando recursos nuevos importantes para lograr los ODM relativos a la salud a través de su iniciativa ODM en el marco de la revisión intermedia del décimo FED, además de desempeñar un papel decisivo en el establecimiento de una nueva política sobre la función de la UE en el Fondo Mundial para la Salud, que resalta la importancia del apoyo a los sistemas de salud. La Comisión sigue aportando una sustancial financiación al Fondo Mundial alentando asimismo los esfuerzos de dicho fondo para prestar mayor atención a los sistemas de salud. Asimismo, la Comisión ha tomado algunas medidas para mejorar la eficacia de su apoyo al Fondo Mundial.

5.62. La Comisión debe respetar la responsabilidad de los países beneficiarios en cuanto a la selección de sus «enfoques sectoriales» programados (7 países subsaharianos FED tienen en la actualidad un enfoque sectorial relativo a la salud). Además, el apoyo presupuestario cuenta con unos criterios claros de elegibilidad. Por tanto, el apoyo presupuestario al sector de la salud se utiliza en la actualidad en el máximo número de países posible. Además, se han recibido tres propuestas de apoyo presupuestario al sector de la salud en el marco de los ODM (de países en los que la sanidad no es un enfoque sectorial).

5.64. En la actualidad, EuropeAid está desarrollando un conjunto de directrices para la Gestión del Ciclo de Proyecto y Programa, que también se centrará en un mejor análisis del contexto. Frente a este trasfondo, la Comisión y los Estados miembros también se han embarcado en un conjunto de directrices armonizadas y exhaustivas para el apoyo de la UE al desarrollo del sector de la salud de la UE en el seguimiento de las Conclusiones de la Comisión de mayo de 2010 sobre Salud Mundial.

5.66. La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento del Tribunal de su importante progreso en iniciativas relacionadas con la salud para la consecución de los ODM.

⁽²⁴⁾ Libro Verde: «El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países». COM (2010) 586 final. Bruselas, 19 de octubre de 2010.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.67. No obstante, todavía requieren mayor atención una serie de ámbitos. La Comisión debe poner en funcionamiento la nueva política mundial de la UE en materia de salud estableciendo un programa de acción que pueda emplearse en la programación de la futura financiación del FED. La Comisión tampoco cuenta todavía con suficiente asesoramiento especializado en materia de salud en las delegaciones como para prestar la atención necesaria y debatir los ODM relativos a la salud, que todavía presentan retrasos en el África subsahariana cuando nos acercamos a 2015. La Comisión debería seguir fomentando la utilización de los programas de apoyo presupuestario sectorial en el sector de la salud y debería también definir con mayor precisión la función de los programas de apoyo general en la asistencia al sector de la salud. Asimismo, es necesario completar el trabajo en las orientaciones relativas a la selección y coherencia de diferentes instrumentos de ayuda al sector de la salud.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.67. La Comisión tiene la obligación de respetar tanto los criterios de elegibilidad para el apoyo presupuestario como la programación acordada de los enfoques sectoriales (incluidos los principios de eficacia de la ayuda de los principios de división del trabajo entre los donantes).

La Comisión:

- ha establecido un plan de acción para 2011 con el fin de implementar la Política Mundial de Salud de la UE,
- se ha comprometido a medio plazo a la distribución de expertos de RRHH en las delegaciones,
- se ha comprometido a una mayor revisión de las directrices de apoyo presupuestario,
- ha comenzado a trabajar en el desarrollo de las nuevas directrices para la Gestión del Ciclo de Proyecto y Programa de EuropeAid, que se centrará, entre otras cosas, en guiar al personal operativo sobre las condiciones óptimas para los mecanismos de ayuda,
- junto con los Estados miembros, se ha embarcado en la redacción de un conjunto de directrices armonizadas y exhaustivas para la ayuda al desarrollo del sector de la salud de la UE en el seguimiento de mayo de 2010 de las conclusiones de la Comisión sobre Salud Mundial.

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE AYUDA EXTERIOR, DESARROLLO Y AMPLIACIÓN

	2010						2009	2008	2007						
	EuropeAid	RELEX	ELARG	ECHO	DEV	Total									
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA															
Total de operaciones (consistentes en):	92	14	35	22	2	165	180	180	145						
Anticipos	43	12	8	12	0	75	83	71	46						
Pagos intermedios y finales	49	2	27	10	2	90	97	109	99						
RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN ⁽¹⁾ ⁽²⁾															
Proporción de operaciones que se consideran:															
Exentas de errores	79 %	(73)	100 %	(14)	74 %	(26)	64 %	(14)	0 %	—	77 %	(127)	87 %	73 %	74 %
Afectadas por uno o más errores	21 %	(19)	0 %	—	26 %	(9)	36 %	(8)	100 %	(2)	23 %	(38)	13 %	27 %	26 %
Análisis de las operaciones afectadas por errores															
Análisis por tipo de gasto															
Anticipos	16 %	(3)	0 %	—	11 %	(1)	0 %	—	0 %	—	11 %	(4)	17 %	19 %	19 %
Pagos intermedios y finales	84 %	(16)	0 %	—	89 %	(8)	100 %	(8)	100 %	(2)	89 %	(34)	83 %	81 %	81 %
Análisis por tipo de error															
Errores no cuantificables:	53 %	(10)	0 %	—	78 %	(7)	38 %	(3)	0 %	—	53 %	(20)	74 %	60 %	73 %
Errores cuantificables:	47 %	(9)	0 %	—	22 %	(2)	62 %	(5)	100 %	(2)	47 %	(18)	26 %	40 %	27 %
Subvencionabilidad	67 %	(6)	0 %	—	100 %	(2)	100 %	(5)	0 %	—	72 %	(13)	100 %	79 %	100 %
Frecuencia	22 %	(2)	0 %	—	0 %	—	0 %	—	50 %	(1)	17 %	(3)	(0)	21 %	(0)
Exactitud	11 %	(1)	0 %	—	0 %	—	0 %	—	50 %	(1)	11 %	(2)	(0)	(0)	(0)
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES															
Porcentaje de error más probable						1,7 %									
Límite inferior de error						0,1 %									
Límite superior de error						3,3 %									

⁽¹⁾ Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan perfiles de riesgo distintos dentro del mismo grupo de políticas, la muestra se ha dividido en segmentos.

⁽²⁾ Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.

ANEXO 5.2

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE AYUDA EXTERIOR, DESARROLLO Y AMPLIACIÓN

Valoración de los sistemas de control y supervisión de EuropeAid

	Entorno de control	Controles <i>ex ante</i>	Seguimiento y supervisión	Auditorías externas y procedimientos de liquidación	Auditoría interna	Valoración global
Sistemas centrales	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
Delegación	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	s.o.	

Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados de la Dirección General de Ampliación

Controles <i>ex ante</i>	Seguimiento y supervisión	Auditorías externas y procedimientos de liquidación	Auditoría interna	Valoración global
Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz

Valoración global de los sistemas de control y supervisión

Valoración global	2010	2009	2008	2007
	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz

ANEXO 5.3

RESULTADOS DEL EXAMEN DE TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN PARA AYUDA EXTERIOR, DESARROLLO Y AMPLIACIÓN

DG principales	Naturaleza de la declaración del director general (*)	Reservas	Observaciones del Tribunal	Valoración global de la fiabilidad	
				2010	2009
ELARG	sin reservas	s.o.	El cálculo del porcentaje de error residual se limita a la modalidad de gestión descentralizada, la cual solo representa el 30 % de los pagos efectuados en 2010 por la DG ELARG. En su examen, el Tribunal halló que persisten cuestiones que todavía deben resolverse.	B	A
EuropeAid	sin reservas	s.o.	EuropeAid ha establecido una estrategia de control global y siguió introduciendo mejoras significativas en la concepción y aplicación de sus sistemas de control y supervisión. Sin embargo, a juicio del Tribunal, siguen existiendo insuficiencias en algunos controles y los pagos están afectados por errores materiales.	B	B

(*) Por referencia a la declaración de fiabilidad del director(a) general, este(a) tiene la certeza razonable de que los procedimientos de control establecidos ofrecen las garantías necesarias respecto de la regularidad de las operaciones.

A: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración correcta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

B: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración parcialmente correcta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

C: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración incorrecta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES RESPECTO DE AYUDA EXTERIOR, DESARROLLO Y AMPLIACIÓN

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Avances conseguidos	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
2009	La DG RELEX debería consolidar su metodología de control <i>ex post</i> y aplicar con diligencia las recomendaciones formuladas por el auditor interno al respecto.	Con arreglo a un plan de acción, la DG RELEX ha introducido mejoras en la metodología de los controles <i>ex post</i> . No obstante, parte de las medidas paliativas solo pueden aplicarse en 2011 bajo la gestión del nuevo Servicio de Instrumentos de Política Exterior.		
	La DG RELEX debería dedicar recursos suficientes al análisis y cierre de los antiguos mecanismos de reacción rápida y de los contratos de la PESC cuyos plazos de ejecución ya han vencido.	Se cerraron un número considerable de expedientes de los mecanismos de reacción rápida. En cuanto a la PESC, aunque el problema ha sido abordado (se cerraron 25 de los 133 proyectos abiertos iniciados en 2010) todavía tiene muchos proyectos pendientes.	<i>Un seguimiento minucioso del cierre de proyectos antiguos es parte del plan de acción establecido siguiendo la auditoría IAS/IAC para la PESC. La situación de todos los contratos antiguos y cerrados se revisa regularmente y se toman las medidas adecuadas para cerrar aquellos proyectos finalizados. El número de proyectos de la PESC ha aumentado de forma gradual junto con el aumento progresivo del presupuesto de la PESC a lo largo de los últimos años (por ejemplo había 51 contratos nuevos en 2010) y esto puede dar lugar a la falsa creencia de que la situación no está mejorando.</i>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión.
	La DG ELARG debería facilitar orientaciones más específicas sobre el procedimiento de «atribución de la gestión» para establecer de manera más clara las funciones que desempeñan en el proceso los distintos intervinientes de la Comisión.	La DG ELARG elaboró nuevas orientaciones al final de 2010, pero estas solo serán aplicables en 2011, y el Tribunal considera que no están suficientemente detalladas.	<i>Las iniciativas adoptadas tras las recomendaciones emitidas en julio implicaban una coordinación muy intensa y una consulta recíproca, y tuvieron como consecuencia una serie de instrucciones publicadas a tiempo para alcanzar el plazo límite de 2010.</i>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión.
	La DG ELARG debería revisar sus listas de control interno para documentar todas las verificaciones llevadas a cabo.	Se elaboraron nuevas listas de control interno en los servicios centrales de la DG ELARG, pero todavía es necesario garantizar su plena utilización en las delegaciones de los países de la ampliación.	<i>Se han realizado los esfuerzos necesarios para asegurar su plena utilización en las delegaciones.</i>	
	La DG ELARG debería definir y adoptar medidas encaminadas a garantizar la calidad de los datos registrados en sus sistemas de información de gestión (mediante, por ejemplo, análisis y verificaciones periódicas de la calidad de los datos).	El examen del Tribunal de los sistemas y las operaciones no permitió observar mejoras notables en la calidad de los datos. La DG ELARG debería establecer un plan de acción para aplicar adecuadamente esta recomendación.	<i>El personal de la sede y de las delegaciones ha sido motivado para asegurar un correcto registro de los datos, pero en general los problemas señalados van más allá del ámbito de los sistemas de información responsabilidad de la Dirección General de Ampliación, de manera que las soluciones deberán buscarse a nivel de toda la Comisión.</i>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión.
	La DG ELARG debería adoptar medidas para mejorar los resultados de las visitas de seguimiento llevadas a cabo.	Esta recomendación todavía no ha sido aplicada por la DG ELARG. En 2010, esta insuficiencia se confirmó en todas las delegaciones de la UE visitadas en los países de la ampliación.	<i>La recomendación comenzó a abordarse en 2010 pero, debido a su propia naturaleza, los resultados no pueden observarse como tales desde el principio.</i>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Avances conseguidos	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
2009	La DG ELARG debería seguir dedicando recursos suficientes al análisis de las declaraciones finales pendientes en Phare y en el Mecanismo de transición de los nuevos Estados miembros.	El Tribunal acoge con satisfacción el esfuerzo de la DG ELARG, pero la acumulación de declaraciones finales pendientes solo se ha reducido parcialmente.	<i>Como resultado de la prioridad dada a la valoración de la declaración final de los 12 nuevos Estados miembros, el trabajo atrasado se ha reducido considerablemente más en 2010, compensando por tanto la ligera desaceleración observada en 2009.</i>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión.
	La DG ECHO debería mejorar la documentación de las evaluaciones de propuestas de intervenciones de ayuda humanitaria (con la introducción, por ejemplo, de informes de evaluación normalizados).	La DG ECHO inició el desarrollo de un procedimiento normalizado para justificar las evaluaciones de las propuestas. Sin embargo, la introducción de un nuevo procedimiento no está prevista hasta 2011, y los informes de evaluación normalizados constituyen una de las opciones consideradas.	<i>A principios de febrero de 2011, se ha creado un grupo de trabajo para la evaluación de propuestas de intervenciones de ayuda humanitaria. Entre otras cosas, pretende armonizar y hacer más eficiente la documentación del proceso de evaluación concediendo una mejor visión general de todo el proceso a través de un tablero de control y estableciendo un criterio común de evaluación. Esto se pondrá en marcha en 2011.</i>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión.
	La DG ECHO debería definir y crear un mecanismo para la compilación y análisis de datos sobre el uso de los <i>Humanitarian Procurement Centres</i> por sus socios.	La DG ECHO estimó útil la recomendación del Tribunal, pero no la consideró una prioridad. Se informó a los <i>Humanitarian Procurement Centres</i> de la necesidad de facilitar información detallada sobre el grado en que sus servicios son utilizados por los socios de la dirección general. En el futuro se establecerá un nuevo procedimiento.		

CAPÍTULO 6

Investigación y otras políticas internas

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	6.1-6.11
Características específicas del grupo de políticas	6.2-6.10
Programas marco de investigación	6.3-6.7
Programa de aprendizaje permanente	6.8-6.10
Alcance y enfoque de la fiscalización	6.11
Regularidad de las operaciones	6.12-6.13
Eficacia de los sistemas	6.14-6.45
Programas marco de investigación	6.15-6.36
Controles documentales <i>ex ante</i>	6.15-6.18
Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos	6.19-6.22
Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos conforme al VII PM	6.23-6.28
Estrategia de auditoría <i>ex post</i> de la Comisión	6.29-6.34
Sistemas vinculados a recuperaciones y a correcciones financieras	6.35-6.36
Otras políticas internas	6.37-6.45
Sistemas del programa de aprendizaje permanente — Erasmus	6.37-6.45
Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión	6.46-6.47
Conclusiones y recomendaciones	6.48-6.51
Conclusiones	6.48-6.49
Recomendaciones	6.50-6.51
Resultados de la fiscalización del Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores	6.52-6.55

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

6.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas Investigación y otras políticas internas, que engloba los siguientes ámbitos políticos: 01 — Asuntos económicos y financieros, 02 — Empresa, 03 — Competencia, 08 — Investigación, 09 — Sociedad de la información y medios de comunicación, 10 — Investigación directa, 12 — Mercado interior, 15 — Educación y cultura, 16 — Comunicación, 18 — Espacio de libertad, seguridad y justicia, y 20 — Comercio. A continuación, se ofrecen los resultados de la fiscalización recurrente del Tribunal sobre el Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores ⁽¹⁾. El **cuadro 6.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2010.

Cuadro 6.1 Investigación y otras políticas internas — Información clave de 2010

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
8	Investigación	Gastos administrativos	308	Centralizada directa
		VII PM	2 981	Centralizada directa
		VII PM Euratom	318	Centralizada indirecta
		Finalización de anteriores programas marco (PM)	848	Centralizada directa
		Programa de investigación del Fondo de Investigación del Carbón y del Acero	51	Centralizada directa
			4 506	
9	Sociedad de la información y medios de comunicación	Gastos administrativos	137	Centralizada directa
		VII PM	1 226	Centralizada directa
		Finalización de anteriores programas marco (PM)	160	Centralizada directa
		Medios de comunicación	111	Centralizada directa
		PIC y otros	152	Centralizada directa
			1 786	
15	Educación y cultura	Gastos administrativos	122	Centralizada directa
		Aprendizaje permanente, incluido el plurilingüismo	1 223	Centralizada indirecta
		Fomento de la cooperación cultural en Europa	47	Centralizada indirecta
		Promoción y fomento de la cooperación en el ámbito de la juventud y el deporte	145	Centralizada indirecta
		Fomento de la ciudadanía europea	35	Centralizada indirecta
			1 572	

⁽¹⁾ El Reglamento (CE, Euratom) n° 480/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, por el que se crea un Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores (DO L 145 de 10.6.2009, p. 10), prevé en sus considerandos que la gestión financiera del fondo está sometida a controles del Tribunal de Cuentas, con arreglo a procedimientos que deben fijarse de común acuerdo entre el Tribunal de Cuentas, la Comisión y el BEL.

(millones de euros)

Título pre-supuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
18	Libertad, seguridad y justicia	Gastos administrativos	63	Centralizada directa
		Solidaridad: Fronteras exteriores, política de visados y libre circulación de personas	276	Conjunta/Centralizada directa
		Flujos migratorios: Políticas comunes de inmigración y asilo	156	Conjunta/Centralizada directa
		Derechos fundamentales y ciudadanía	51	Centralizada directa
		Seguridad y defensa de las libertades	123	Centralizada directa
		Justicia en materia civil y penal	54	Centralizada directa
		Prevención e información en materia de drogas	18	Centralizada directa
		Estrategia política y coordinación	4	Centralizada directa
		745		
2	Empresa	Gastos administrativos	112	Centralizada directa
		Competitividad, política industrial, innovación y espíritu empresarial	75	Centralizada directa/Centralizada indirecta a través de la AEI
		Mercado interior de bienes y políticas sectoriales	114	Centralizada directa
		VII PM — Cooperación: espacio y seguridad	357	Centralizada directa
		658		
10	Investigación directa	Personal, gastos de funcionamiento e inversiones	345	Centralizada directa
		VII PM	44	Centralizada directa
		Peso del pasado nuclear en relación con las actividades realizadas	22	Centralizada directa
		Finalización de anteriores programas marco (PM) y otras actividades	27	Centralizada directa
		438		
1	Asuntos económicos y financieros	Gastos administrativos	66	Centralizada directa
		Unión económica y monetaria	12	Centralizada directa
		Asuntos económicos y financieros internacionales	101	Centralizada directa
		Operaciones e instrumentos financieros	110	Centralizada directa/Gestión conjunta con el FEI/Centralizada indirecta a través del FEI
		289		
16	Comunicación	Gastos administrativos	114	Centralizada directa
		Comunicación y medios de difusión	34	Centralizada directa
		Comunicación a escala local	35	Centralizada directa
		Herramientas de análisis y comunicación	23	Centralizada directa
		206		

(millones de euros)

Título pre-supuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
3	Competencia	Gastos administrativos	92	Centralizada directa
		Carteles, antimonopolio y liberalización	0	Centralizada directa
			92	
20	Comercio	Gastos administrativos	68	Centralizada directa
		Política comercial	9	Centralizada directa/Gestión conjunta con organizaciones internacionales
			77	
12	Mercado interior	Gastos administrativos	60	Centralizada directa
		Estrategia y coordinación de la Dirección General de Mercado Interior	11	Centralizada directa
			71	

Total de gastos administrativos	1 487
Programas marco (PM)	5 643
Aprendizaje permanente, incluido el plurilingüismo	1 223
Otros gastos operativos	2 087
Total de gastos operativos (compuesto por):	8 953
— anticipos ⁽¹⁾	6 404
— pagos intermedios/finales ⁽²⁾	2 549
Total de pagos del ejercicio	10 440

Total de compromisos del ejercicio	12 169
---	---------------

⁽¹⁾ Los anticipos con cargo al séptimo programa marco (2007-2013) y al programa de aprendizaje permanente ascendieron a 3 166 millones de euros y 1 139 millones de euros, respectivamente.

⁽²⁾ Los pagos intermedios o finales con cargo al séptimo programa marco (2007-2013) y al programa de aprendizaje permanente ascendieron a 1 442 millones de euros y a 83 millones de euros, respectivamente.

Fuente: Cuentas anuales de la Unión Europea correspondientes a 2010.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas del grupo de políticas

6.2. Los principales programas de este grupo son los programas marco de investigación y desarrollo tecnológico, que representan el 63 % del total de los gastos operativos (o sea, 5 643 millones de euros) y del programa de aprendizaje permanente, que abarca el 14 % (1 223 millones de euros).

Programas marco de investigación

6.3. La política de investigación tiene por objeto fomentar las inversiones en el campo de la investigación y la transición hacia la economía del conocimiento, a efectos también de reforzar la competitividad de la UE, así como de consolidar el Espacio Europeo de Investigación (EEI) ⁽²⁾, mejorar la excelencia científica en Europa, aumentar la apertura y el atractivo del EEI y maximizar los beneficios de la cooperación internacional. La mayoría de los pagos relativos a la política de investigación se realizan a través de los sexto y séptimo programas marco plurianuales (VI y VII PM) ⁽³⁾, que cuentan con múltiples regímenes de financiación, en apoyo de varios ámbitos temáticos y tipos de proyectos.

6.4. Los programas marco son ejecutados por la Comisión principalmente a través de la gestión centralizada directa. Cada vez con mayor frecuencia, el gasto en investigación se ejecuta mediante gestión centralizada indirecta a través de agencias ejecutivas y de empresas comunes ⁽⁴⁾.

6.5. Las actividades apoyadas por los programas marco son ejecutadas por numerosas entidades públicas y privadas en varios Estados miembros o países terceros vinculados con los programas marco. Los beneficiarios pueden ser centros de investigación, universidades, particulares, empresas comerciales o administraciones públicas. Los beneficiarios trabajan por lo general en consorcio en virtud de un convenio de subvención celebrado con la Comisión. En el VII PM, cada proyecto cuenta con un promedio de seis socios, aunque esta cifra puede oscilar, según el régimen de financiación, entre uno y 64.

⁽²⁾ El Espacio Europeo de Investigación agrupa todas las actividades, programas y políticas europeas de investigación y desarrollo con perspectiva transnacional que permiten a los investigadores, las instituciones de investigación y las empresas circular, competir y cooperar mejor internacionalmente.

⁽³⁾ El séptimo programa marco reúne bajo un mismo paraguas todas las iniciativas de investigación de la UE y desempeña una función vital en la consecución de los objetivos de crecimiento, competitividad y empleo. Constituye asimismo uno de los principales pilares de Espacio Europeo de Investigación.

⁽⁴⁾ Las empresas comunes de la Unión Europea dedicadas a la gestión de los programas marco de investigación son: i) la Empresa Común Europea para el ITER y el desarrollo de la energía de fusión, ii) la Empresa Común Clean Sky, iii) la Empresa Común Artemis, iv) la Empresa Común para la iniciativa sobre medicamentos innovadores, v) la Empresa Común ENAC, y vi) la Empresa Común de pilas de combustible e hidrógeno. Las agencias ejecutivas de la Unión Europea que participan en la gestión de los programas marco de investigación son: i) la Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación, ii) la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural, iii) la Agencia Ejecutiva de Investigación, y iv) la Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.6. Los potenciales beneficiarios se presentan a convocatorias de propuestas de proyecto y los proyectos aprobados son seleccionados para su cofinanciación. Una vez suscrito el convenio de subvención (o Decisión de la Comisión), los pagos se efectúan en forma de anticipos y a continuación se realizan los pagos intermedios y finales en los que se reembolsan los costes declarados en las declaraciones de gastos presentadas por los beneficiarios.

6.7. El principal riesgo de irregularidad es que los beneficiarios incluyan gastos no subvencionables en sus declaraciones y que estos no sean detectados ni corregidos por los sistemas de control y supervisión de la Comisión antes de proceder al reembolso. Este riesgo puede agravarse debido a la complejidad de las normas aplicables al cálculo de los gastos subvencionables y a la obligación que tienen los beneficiarios de imputar los costes indirectos y de personal al proyecto y de deducir a la vez las diversas partidas de gastos que no pueden beneficiarse de subvenciones de la UE, como por ejemplo el IVA.

Programa de aprendizaje permanente

6.8. El programa de aprendizaje permanente, cuyo objeto es ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de acceder a un proceso de aprendizaje dinámico en todas las etapas de sus vidas y desarrollar el sector de la educación y la formación en toda Europa, consta de cuatro subprogramas: Erasmus, para la enseñanza superior; Leonardo da Vinci, para la formación profesional; Grundtvig, para la educación de adultos, y Comenius, para la educación infantil, primaria y secundaria. Las tres cuartas partes del presupuesto del programa son ejecutadas mediante gestión centralizada indirecta en los países participantes por cuarenta agencias nacionales designadas y supervisadas por autoridades nacionales, normalmente ministerios de educación. Las agencias nacionales ⁽⁵⁾ se encargan de la gestión de las subvenciones que son numerosas, aunque de importes relativamente reducidos.

6.9. En este ámbito, la financiación consiste principalmente en anticipos a agencias nacionales y en contribuciones trimestrales a sus gastos operativos. Los primeros anticipos se efectúan cuando se firma el contrato y se acepta el programa de trabajo. Los segundos y terceros anticipos son abonados por la Comisión previa declaración de la agencia nacional de que se ha desembolsado al menos el 70 % de los fondos ya anticipados. Normalmente estos anticipos se acumulan hasta el 100 % del máximo permitido.

6.7. La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que la complejidad de las normas aplicables al cálculo de los gastos subvencionables es una importante fuente de errores. A este respecto, la Comisión adoptó una Decisión el 24 de enero de 2011 que contiene tres medidas para simplificar la implementación del programa marco. Esta Decisión permite a los beneficiarios aplicar sus métodos contables normales cuando soliciten el reembolso de los costes medios de personal (uno de los errores más frecuentes de los que informa el Tribunal de Cuentas) y la posibilidad de utilizar pagos a tanto alzado para reembolsar a los propietarios-gestores de las PYME. Se espera que estas opciones lleven a disminuir el porcentaje de errores.

Además, la estrategia antifraude de la Comisión [COM(2011) 376-2 final] se refiere a los riesgos de las declaraciones de gastos realizadas por los beneficiarios y propone varios puntos de acción para la detección/corrección del fraude (incluida la formación).

⁽⁵⁾ Las agencias nacionales son estructuras establecidas en los países para gestionar la ejecución del programa de aprendizaje permanente en los Estados miembros. Poseen personalidad jurídica propia y se rigen por la legislación del Estado miembro de que se trate. Les corresponde la gestión de las partes descentralizadas del programa, es decir, la evaluación, selección y gestión de los proyectos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.10. Las agencias nacionales celebran convenios de subvención con las organizaciones participantes ⁽⁶⁾ y utilizan los anticipos recibidos de la Comisión para abonar a su vez a dichas organizaciones anticipos de entre el 80 % y el 100 %, en función del tipo de programa. Los principales riesgos para la legalidad y la regularidad estriban en que los pagos concretos efectuados a profesores y estudiantes sean incorrectos o que los gastos declarados por los beneficiarios sean excesivos o injustificados. Existe el riesgo de que estos errores no se detecten.

Alcance y enfoque de la fiscalización

6.11. El enfoque y la metodología generales de fiscalización aplicados por el Tribunal se describen en la **parte 2 del anexo 1.1**. En la fiscalización del grupo de políticas de Investigación y otras políticas internas, cabe señalar las siguientes particularidades:

- se verificó una muestra de 150 pagos, de los cuales 61 eran pagos intermedios o finales de los VI y VII PM; 10, anticipos abonados a las agencias nacionales en virtud del programa de aprendizaje permanente; 36, anticipos de los VI y VII PM, y 43, pagos que abarcaban otras medidas de este ámbito político ⁽⁷⁾,
- en los programas marco de investigación, la evaluación de los sistemas de control y supervisión de la Comisión, que también se basaba en los 97 pagos muestreados ⁽⁸⁾ relativos a los programas marco de investigación, consistió en:
 - controles documentales *ex ante*,
 - certificados de auditoría de las declaraciones de gastos de los proyectos emitidos por auditores independientes,
 - certificación *ex ante* de los métodos de cálculo de costes de los beneficiarios,
 - auditorías financieras *ex post* de los proyectos,
 - realización de recuperaciones y correcciones financieras,

⁽⁶⁾ Los organismos participantes suelen ser universidades, escuelas o facultades, que gestionan los pagos a los beneficiarios como estudiantes o profesores.

⁽⁷⁾ Los 43 pagos consisten en 31 anticipos, ocho pagos intermedios y finales, tres pagos únicos y un pago de regularización.

⁽⁸⁾ 61 pagos intermedios o finales y 36 anticipos de los VI y VII PM.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- respecto de otras políticas internas, la evaluación de sistemas se centró en los sistemas de control y supervisión del programa Erasmus en diez Estados miembros y abarcó:
 - los controles primarios llevados a cabo por las agencias nacionales,
 - los controles secundarios aplicados por las autoridades nacionales para ofrecer garantías y apoyar la declaración anual *ex post*,
 - los procedimientos de tres instituciones de enseñanza superior en cada Estado miembro, basándose asimismo en una muestra de diez pagos a estudiantes o a personal docente en cada institución de enseñanza,
 - las auditorías *ex post* llevadas a cabo por auditores privados en nombre de la Comisión,
 - el sistema de supervisión de la Comisión para realizar el seguimiento de las reservas formuladas,
- la fiscalización del Fondo de Garantía examinó el cumplimiento del acuerdo entre la Comisión y el BEI para la gestión de los activos del fondo y los procedimientos de supervisión de la Comisión. Se revisó asimismo el trabajo realizado por una empresa privada de auditoría,
- el examen de las tomas de posición de la Comisión abarcó los informes anuales de actividades de los directores generales de las Direcciones Generales de Investigación e Innovación, Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, Empresa e Industria, Educación y Cultura y dos agencias ejecutivas: la Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación y la Agencia Ejecutiva de Investigación.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

6.12. En el **anexo 6.1** se sintetizan los resultados de la verificación de las operaciones. En su verificación de la muestra de operaciones, el Tribunal halló que el 39 % estaban afectadas por error. El porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal para todas las operaciones examinadas asciende al 1,4 % ⁽⁹⁾. No obstante, el Tribunal halló un nivel significativo de error en los pagos intermedios y finales de los VI y VII PM.

⁽⁹⁾ El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra estadística representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación (conocida como PEP). El Tribunal estima, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 0,6 % y el 2,1 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.13. El Tribunal constató que, en total, 58 operaciones de una muestra de 150 estaban afectadas por errores. La mayor parte de los pagos intermedios y finales afectados por errores (48 de 51) pertenecían al VI PM o al VII PM. En 37 casos, estos errores se producían en el reembolso de gastos de proyectos financiados por los programas marco de investigación no subvencionables o incorrectamente declarados. Este resultado concuerda con las reservas formuladas por los directores generales de Investigación e Innovación y Empresa e Industria relativas al significativo nivel de errores en las subvenciones del VI PM (véase el **anexo 6.3**). Al igual que en los últimos tres ejercicios, la principal fuente de errores sigue siendo el cálculo incorrecto de los costes indirectos y de personal. Entre otros tipos de error, cabe destacar impuestos indirectos no subvencionables, aplicación incorrecta de la metodología de depreciación de los activos no circulantes⁽¹⁰⁾ e interés devengado por la no declaración total o parcial de importes de la prefinanciación depositados en cuentas bancarias. El ejemplo 6.1 ilustra las constataciones mencionadas. Seis operaciones relativas a Políticas internas distintas de Investigación estaban afectadas por errores, de los cuales algunos se referían al reembolso de gastos no subvencionables y errores en la información oportuna.

Ejemplo 6.1

Gastos no subvencionables y gastos incorrectamente calculados

Un beneficiario que gestionaba un proyecto del VI PM declaró costes generales utilizando un importe a tanto alzado basado en gastos de personal directos. A raíz de una auditoría *ex post* realizada en 2007, los beneficiarios modificaron su metodología de asignación de los gastos generales sin aplicar total y correctamente las recomendaciones formuladas por los auditores *ex post*. Los errores e incoherencias observados en la fiscalización del Tribunal dieron lugar a un exceso en la declaración de 731 652 euros.

Los beneficiarios también reclamaron el reembolso de gastos de estancia e impuestos indirectos no subvencionables, y cargaron los gastos del equipo informático al proyecto sin aplicar su política contable habitual de depreciación. En consecuencia se produjo un exceso en la declaración de 10 079 euros.

El error global neto de una infradeclaración del coste de personal ascendió al 13 % de los gastos declarados.

6.13. La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que la principal fuente de errores producidos en las declaraciones de gastos de los beneficiarios para los pagos intermedios y finales sigue siendo el cálculo incorrecto de los costes indirectos y de personal. A este respecto, la Comisión ha tomado medidas para abordar este riesgo (véase el apartado 6.7).

Ejemplo 6.1

Gastos no subvencionables y gastos incorrectamente calculados

La Comisión ha iniciado el procedimiento contradictorio de rigor con el beneficiario.

El beneficiario ha informado a la Comisión de su desacuerdo con algunos de los resultados del Tribunal, en concreto los relativos al cálculo de la tasa general. La Comisión ha solicitado al beneficiario información adicional para poder decidir sobre la necesidad de hacer ajustes financieros y en qué cantidad.

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

6.14. Los resultados de la verificación de los sistemas se resumen en el **anexo 6.2**. El Tribunal constató que los sistemas solo eran parcialmente eficaces para ofrecer garantías sobre la regularidad de las operaciones.

⁽¹⁰⁾ Globalmente, las constataciones relativas a la regularidad de las operaciones coinciden con los resultados de las propias auditorías representativas de la Comisión (véase el apartado 6.32).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Programas marco de investigación*Controles documentales ex ante*

6.15. Los controles documentales *ex ante* tienen por objeto verificar la regularidad de los pagos y garantizar el cumplimiento de los requisitos contractuales antes de efectuar el pago. De acuerdo con la labor realizada por la Comisión para simplificar en lo posible sus procedimientos *ex ante* con el objetivo de facilitar la tramitación de los pagos, los controles documentales *ex ante* se limitan con frecuencia a garantizar que se cumplan los requisitos administrativos formales y que los importes presentados en las declaraciones de gastos de los beneficiarios se hayan calculado correctamente.

6.16. La fiscalización de la muestra de 97 pagos correspondientes al programa marco de investigación reveló algunas insuficiencias en los controles documentales *ex ante* en 47 casos, que sin embargo no se consideran significativos ⁽¹¹⁾.

6.17. Asimismo, el Tribunal advirtió que, aunque se llevaran a cabo controles documentales *ex ante* detallados en los casos en que la subvencionabilidad de los gastos declarados planteaba dudas ⁽¹²⁾, la mayoría de ellos se limitaban a la verificación aritmética de la declaración de gasto aun cuando existieran pruebas de que los gastos declarados no cumplían los requisitos de subvencionabilidad (véase el ejemplo 6.2).

Ejemplo 6.2**Insuficiencias *ex ante***

Los beneficiarios de un proyecto del VI PM calcularon los costes de personal cargados al proyecto a partir de las remuneraciones horarias medias presupuestadas para tres categorías del personal: ingeniero principal, ingeniero científico y técnico.

El nuevo cálculo de los costes de personal utilizando la remuneración horaria real reveló una divergencia significativa en dicha remuneración que dio lugar a un exceso en la declaración de 65 185 euros de un total de costes de personal declarados de 508 452 euros.

Pese a que la documentación demostraba claramente que el beneficiario utilizaba remuneraciones horarias medias, la Comisión no cuestionó el importe declarado.

6.15. Los controles que pueden realizarse *ex ante* están necesariamente limitados. Es por esto que existe un programa de auditorías *ex post*. El sistema de control debe tenerse en cuenta en su totalidad.

⁽¹¹⁾ Tipo de insuficiencias observadas: i) autorización de la fecha de inicio del proyecto sin solicitud por escrito del beneficiario antes de la firma del convenio de subvención, ii) notificación tardía de la decisión de financiación de la Comisión a los solicitantes rechazados, y iii) falta de comprobación del interés devengado por el importe de la prefinanciación.

⁽¹²⁾ Estos controles documentales *ex ante* detallados requieren la solicitud y el examen de justificantes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.18. En cuanto a los plazos de pago, el Tribunal observó una mejora general con respecto al ejercicio anterior. Sin embargo, en determinados programas específicos de los programas marco, como «Gente», el tiempo medio necesario para realizar los pagos intermedios y finales sigue siendo superior al objetivo fijado por la Comisión. En la muestra del Tribunal de pagos intermedios o finales del VI o del VII PM, nueve de 61 pagos se efectuaron con retraso. Igualmente, el Tribunal observó suspensiones de los pagos anómalas ⁽¹³⁾. Por ejemplo, un pago relativo al período de declaración 2005-2006 quedó suspendido durante 1 280 días debido sobre todo a un problema relacionado con la situación de uno de los beneficiarios del contrato. El pago se realizó finalmente en octubre de 2010.

Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos

6.19. En los convenios de subvención se estipula que las declaraciones de gastos de los beneficiarios deben acompañarse de un certificado de auditoría expedido por un auditor independiente que confirme la exactitud, realidad y subvencionabilidad de los gastos declarados, el interés devengado por los importes prefinanciados y cualesquiera otros ingresos generados por el proyecto. Estos certificados de auditoría constituyen un elemento clave de control en los VI y VII PM.

6.20. Mientras que en el VI PM la presentación de un certificado de auditoría era en principio obligatoria al final de cada período de declaración, en el VII PM, los beneficiarios solo deben presentar certificados de auditoría cuando la financiación europea es superior o igual a 375 000 euros ⁽¹⁴⁾. La Comisión considera que, en todo el VII PM, más del 80 % de las participaciones se situarán por debajo de este límite. Si bien este cambio alivia la carga administrativa que soportan los beneficiarios, también incrementa el riesgo de que los errores no se detecten a tiempo en las subvenciones inferiores a dicho límite.

6.21. En las 33 declaraciones de gastos fiscalizadas de beneficiarios que presentaron certificado, el Tribunal realizó una comparación entre el resultado de su fiscalización y los certificados presentados, y constató errores en 27 casos en los que el auditor independiente había emitido una opinión sin reservas. 14 de los casos presentaban errores con un impacto financiero significativo (superior al 2 %) o en ellos se había empleado una metodología de cálculo de los costes que no se ajustaba a la normativa aplicable. En los casos de impacto financiero significativo, las direcciones generales de la Comisión (excepto la Dirección General de Empresa e Industria) no comunican esta información oficialmente a los auditores externos ni piden explicaciones cuando es evidente que el certificado emitido carece de fiabilidad.

6.18. La Comisión acoge con satisfacción la valoración positiva del progreso realizado en cuanto a los pagos. Esta cuestión se encuentra bajo continuo control por los servicios de la Comisión, en especial desde la comunicación de la Comisión, de abril de 2009, que establecía metas por debajo de los plazos límite recogidos en el Reglamento financiero.

Solo se procesan los pagos cuando las declaraciones de gastos presentadas por los beneficiarios están completas y permiten a la Comisión valorar su conformidad con las normas. Si no fuera este el caso, la Comisión tiene la obligación de suspender los pagos.

Esta suspensión siempre es revocada cuando el beneficiario proporciona la documentación pendiente o la información específicamente solicitada por la Comisión.

El caso presentado por el Tribunal es extremo y no refleja las operaciones normales de la Comisión.

6.20. En el VII PM, la autoridad legislativa decidió reducir la carga administrativa de los beneficiarios con respecto a la obligación de proporcionar certificados de auditorías para aumentar el atractivo del PM de investigación de la UE.

Es más, este aspecto debería considerarse en el marco de la estrategia de auditoría del VII PM.

6.21. Se encuentra en marcha un proceso formal de retroalimentación para instar a los beneficiarios auditados a comunicar a sus auditores de certificación los resultados de las auditorías de la Comisión y remitirles a los requisitos de subvencionabilidad y a la interpretación de los mismos accesibles al público.

⁽¹³⁾ La Comisión puede suspender un pago mediante comunicación escrita en la que notifique al beneficiario de que el informe o la factura o solicitud de pago no puede ser aprobado y de los motivos de ello (por ejemplo, justificantes incompletos).

⁽¹⁴⁾ Como cifra acumulada de todos los pagos anteriores a un beneficiario en un proyecto determinado respecto del cual no se haya presentado certificado.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.22. Al igual que se señaló en las constataciones del ejercicio anterior, este control sigue siendo solo parcialmente eficaz.

Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos conforme al VII PM

6.23. Las condiciones generales del convenio de subvención del VII PM establecían dos tipos de certificados *ex ante* de metodologías de costes: el certificado de costes medios de personal ⁽¹⁵⁾ y el certificado de la metodología para costes indirectos y de personal ⁽¹⁶⁾.

6.24. La finalidad de estos certificados es: i) fomentar el uso de metodologías correctas por los beneficiarios en el cálculo de los costes indirectos y de personal, ii) garantizar a los beneficiarios que la metodología que emplean cumple los requisitos del convenio de subvención del VII PM, y iii) reducir la carga administrativa de los beneficiarios eximiendo la presentación de declaraciones de gastos intermedias de la obligación de aportar certificaciones.

6.25. Al final de diciembre de 2010, solo 16 beneficiarios de una población estimada de 500 recibieron la aprobación del certificado de costes medios de personal, y solo 36 de una población estimada de 4 000 recibieron la aprobación del certificado de la metodología para costes indirectos y de personal. Estos bajos índices de participación y de aceptación resultan decepcionantes y ponen en entredicho los esfuerzos de la Comisión por simplificar los procedimientos.

⁽¹⁵⁾ Optativo para todo beneficiario que desee declarar costes medios de personal en sus declaraciones de gastos. El 24 de enero de 2011, la Comisión adoptó nuevos criterios para el uso de costes medios de personal. Los beneficiarios ya no deben presentar un certificado de dichos costes para obtener la aprobación como condición previa para la subvencionabilidad de los costes de personal. No obstante, el certificado sigue siendo una opción que brinda a los beneficiarios la posibilidad de obtener una garantía previa de la compatibilidad de la metodología vigente según la normativa del VII PM.

⁽¹⁶⁾ Optativo para un número limitado de beneficiarios de subvenciones múltiples que satisfagan determinados criterios de subvencionabilidad.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.22. Aunque los certificados de auditoría del VI PM no proporcionaron el nivel de fiabilidad que inicialmente se esperaba, este control *ex ante* contribuyó de forma sustancial a reducir el porcentaje de errores del VI PM en comparación con el V PM.

Por lo que se refiere al VII PM, el enfoque basado en «procedimientos convenidos» debería haber reducido los errores en la interpretación de las normas de subvencionabilidad.

La Comisión ha desarrollado una estrategia para asegurar que los auditores certificados comprendan los requisitos y disposiciones de las subvenciones. Esto incluye en especial guías orientativas exhaustivas además de la base jurídica y de los documentos de aplicación.

6.25. La Comisión ha reconocido que los criterios de admisión para la obtención de certificados de las metodologías para costes son demasiado rigurosos para la mayoría de beneficiarios ⁽¹⁾.

La Comisión ha introducido una simplificación importante para facilitar el uso de los costes medios de personal en el marco legal general existente.

Sin embargo, en general la decepcionante experiencia con la certificación *ex ante* de las metodologías para costes se tendrá en cuenta a la hora de preparar las normas para el próximo período de financiación.

⁽¹⁾ COM(2010) 187 final de 29 de abril de 2010 — Simplificar la implementación de los programas marco de investigación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.26. Como parte de sus trabajos, el Tribunal examinó el proceso de certificación en la Comisión y no observó ninguna excepción. Los controles de la Comisión se aplicaban según lo previsto.

6.27. En las solicitudes de certificación de metodología debe adjuntarse un «informe sobre los resultados reales» expedido por un auditor independiente sobre la base de «procedimientos convenidos» en el que se compruebe que la información presentada por los beneficiarios es correcta. El informe del auditor independiente sobre los resultados reales debe ofrecer garantías a la Comisión de que el beneficiario se ajusta a los criterios para la obtención del certificado. El Tribunal observó en dos beneficiarios visitados sobre el terreno excepciones que cuestionaban la confianza que la Comisión puede depositar en estos informes ⁽¹⁷⁾.

6.28. La bajísima aceptación y el hecho de que se hallaran insuficiencias en los informes presentados por el auditor independiente indican que este procedimiento, pese a ser bueno en principio, tiene una eficacia limitada.

Estrategia de auditoría ex post de la Comisión

6.29. El principal elemento con que cuenta el sistema de control de la Comisión para garantizar que los gastos declarados cumplen los requisitos de subvencionabilidad es el programa de auditorías financieras *ex post* de los beneficiarios.

6.30. La estrategia de auditorías *ex post* del VII PM (2009-2016) se centra principalmente en: i) auditorías seleccionadas aleatoriamente y concebidas para establecer un porcentaje de error representativo del conjunto de la población, y ii) «auditorías correctoras» destinadas a los ámbitos de riesgo ⁽¹⁸⁾. De 2009 a 2010 se amplió considerablemente la cobertura de los gastos en las auditorías *ex post* y el valor de los gastos no subvencionables identificados (véase el **cuadro 6.2**). En conjunto, la estrategia *ex post* de la Comisión fue evaluada como eficaz pese a que sería deseable introducir nuevas mejoras en el porcentaje de error residual y en la fiabilidad del trabajo de los auditores externos.

6.27. Para uno de los casos mencionados por el Tribunal, la Comisión realiza un seguimiento del asunto con el beneficiario y tomará las medidas apropiadas. Para el otro caso, la Comisión, antes de aprobar el certificado, obtuvo información adicional que proporcionaba fiabilidad además de la simple confianza en los estados financieros *proforma*. En consecuencia, el problema señalado por el Tribunal es de naturaleza formal y no afecta a la fiabilidad de la aprobación de la metodología para los costes.

⁽¹⁷⁾ El Tribunal observó que en un caso de costes indirectos y de personal figuraban gastos no subvencionables según los criterios del VII PM o los costes medios de personal no se calculaban en realidad con arreglo a la metodología presentada por el beneficiario. En otro caso, el auditor externo certificó que los procedimientos de auditoría se aplicaron respecto de una subvención específica cuando en realidad el trabajo de auditoría se basaba en otra muestra.

⁽¹⁸⁾ Por ejemplo, en el ámbito de las auditorías correctoras, la Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación ha desarrollado elaborados métodos de auditoría basada en riesgos que se fundan en la compilación inteligente de datos, la evaluación de riesgos y los procedimientos de auditoría específicos para riesgos. En 2010, el porcentaje de error medio de las auditorías basadas en riesgos de dicha dirección general alcanzaba el 30 %.

Cuadro 6.2 Aplicación de la estrategia de auditoría ex post de la Comisión

	2010		2009	
	VI PM	VII PM	VI PM	VII PM
Número de auditorías	2 323	349	1 906	16
Valor de los gastos declarados auditados (millones de euros)	2 183	111	1 807	2
Valor de los gastos no subvencionables identificados (millones de euros)	91	5	69	—
Financiación de la Comisión que debe recuperarse (millones de euros)	45	4	33	1

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Porcentaje de error residual

6.31. Dado que cada director general presenta una declaración de fiabilidad en una parte distinta del presupuesto del VII PM, cada servicio de la Comisión obtiene su propia muestra y declara un porcentaje de error representativo. El cálculo del porcentaje de error residual se basa en el porcentaje de error representativo de cada dirección general ⁽¹⁹⁾, componente clave de la declaración de fiabilidad anual.

6.32. El cálculo del porcentaje de error residual se basa en el supuesto de que todos los errores detectados, incluso los sistemáticos, serán corregidos. La Comisión no garantiza sistemáticamente la corrección de las declaraciones de gastos que se vuelven a presentar, por lo que la fiabilidad de los porcentajes de error residuales es limitada (véase el ejemplo 6.1).

Fiabilidad del trabajo de los auditores externos

6.33. Las auditorías son realizadas por los auditores de la Comisión o por empresas de auditoría externas bajo su supervisión. Al final de 2010, el 73 % (921 de 1 267) de todas las auditorías cerradas de los VI y VII PM en la Dirección General de Investigación e Innovación y el 76 % (431 de 568) de la Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación habían corrido a cargo de auditores externos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.31. Para poder apoyar correctamente la declaración de fiabilidad del director general, la Comisión ha establecido una fórmula para calcular el porcentaje de error residual y representativo aplicada de forma homogénea por los servicios de la Comisión y las agencias ejecutivas.

No es la única aportación a la declaración de fiabilidad, aunque sí es una de las más importantes a este respecto.

6.32. El porcentaje de error residual de la Comisión es fiable. Se basa en varias cifras que provienen del sistema de control en marcha (principalmente la estrategia de auditoría) y de los resultados de extrapolación.

En lo que respecta al control de las declaraciones de gastos sometidas a nueva aprobación, la Comisión ha establecido un sistema que incluye controles exhaustivos y de credibilidad y, si fuera necesario, desarrolla auditorías de seguimiento para asegurar que cualquier error sistemático sea corregido por los beneficiarios. A este respecto, desde que están disponibles los procesos de extrapolación basados en porcentajes a tanto alzado (diciembre de 2009) y son ampliamente utilizados por los contratistas, la necesidad de auditorías de seguimiento se ha limitado sustancialmente.

Desde una perspectiva plurianual, el sistema en marcha asegura que el porcentaje de error residual sea fiable.

Como ejemplo del funcionamiento de este sistema, la DG de Investigación e Innovación ha recuperado 14,51 millones de euros a 31 de marzo de 2011.

⁽¹⁹⁾ Es decir, el porcentaje de error que no se detecta y que por tanto no se corrige.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.34. El recurso al trabajo de otros auditores es una práctica de auditoría aceptada. Se han creado normas internacionales de auditoría para garantizar el entendimiento mutuo de los principios generales en la materia. La Comisión ha establecido una serie de procedimientos destinados a garantizar la fiabilidad de los resultados de estas auditorías externas. Uno de los riesgos principales es que el trabajo de auditoría realizado por los auditores externos no sea suficiente ni adecuado y que por ello no se detecten errores en las declaraciones de gastos. Para reducir al mínimo este riesgo, las normas exigen que se lleven a cabo revisiones periódicas de la calidad de los métodos de trabajo y de los procedimientos de auditoría para garantizar plenamente la fiabilidad de los informes y constataciones de auditoría. Los procedimientos de la Comisión no abarcan este aspecto.

Sistemas vinculados a recuperaciones y a correcciones financieras

6.35. Gracias a la considerable labor de auditoría *ex post* de la Comisión, el importe que debe recuperarse había aumentado significativamente al final de 2010 respecto de 2009 (véase el **cuadro 6.2**). El Tribunal examinó las medidas de seguimiento aplicadas por la Comisión a los casos con errores cuantificables de la DAS 2008 y 2009 y a las auditorías *ex post* de la Comisión y observó que los procedimientos de la Comisión eran adecuados para garantizar la recuperación de los importes de gastos no subvencionables.

6.36. En cuanto a las penalizaciones contractuales, en caso de que los beneficiarios deformen sus gastos, la Comisión puede resolver anticipadamente el contrato o aplicar indemnizaciones. El Tribunal observó que la Comisión había recurrido más a estas medidas correctoras, y durante 2010 los importes derivados de la aplicación de indemnizaciones aumentaron significativamente (de 223 000 euros al final de 2009 a 1 536 000 euros al final de 2010).

Otras políticas internas*Sistemas del programa de aprendizaje permanente — Erasmus*

6.37. El entorno de control interno del programa de aprendizaje permanente consiste en:

- controles primarios gestionados por las agencias nacionales tales como análisis de los informes finales, verificaciones documentales del material justificativo de los costes declarados, controles sobre el terreno, auditorías *ex post* y auditoría de sistemas de beneficiarios recurrentes como las universidades. Las agencias nacionales tienen que enviar un informe anual a la Comisión y a las autoridades nacionales que incluya la información sobre los controles primarios llevados a cabo,

6.34. La Comisión planea y controla por completo las auditorías externas.

Los auditores externos son seleccionados tras un minucioso escrutinio que demuestre que siguen un enfoque contable único con base paneuropea. La Comisión les proporciona un manual de auditoría y papeles orientativos para hacer sus enfoques de auditoría más coherentes y evitar problemas de calidad.

El personal contable de la Comisión acompaña a las empresas de auditoría externa en una serie de misiones de auditoría. Esto asegura la colaboración en las áreas de planificación, desarrollo del trabajo de auditoría y de elaboración de informes y por tanto permite el seguimiento de los métodos de trabajo y de los procedimientos de auditoría de las empresas de auditoría externa en cuestión.

En consecuencia, la Comisión no considera que sea apropiado en este caso la aplicación directa de las normas de auditoría al trabajo de otros auditores.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- controles secundarios a cargo de las autoridades nacionales para ofrecer garantías y apoyar la declaración anual *ex post* sobre la eficacia de los controles primarios ⁽²⁰⁾,
- controles llevados a cabo por la Comisión, principalmente la evaluación de las declaraciones *ex post* y de las inspecciones de seguimiento de los sistemas, y las auditorías financieras y de supervisión.

6.38. El Tribunal llevó a cabo una auditoría de sistemas en diez de las agencias nacionales y en sus autoridades nacionales supervisoras que se ocupaban del programa Erasmus, en virtud del cual se financia la cooperación entre instituciones de enseñanza superior de toda Europa y también se presta apoyo a estudiantes para que realicen parte de sus estudios en el otro país participante durante un período de tres a doce meses. Normalmente, los estudiantes reciben una beca que oscila entre los 250 y los 500 euros mensuales, dependiendo del país. El programa también concede ayudas a profesores y personal empresarial que desee enseñar en el extranjero durante períodos cortos, y contribuye a la formación del personal universitario. Erasmus también financia programas intensivos de estudios de corta duración que agrupan a estudiantes y docentes de las instituciones de enseñanza superior de al menos tres países participantes. En conjunto, los sistemas examinados se consideraron parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de las operaciones.

Controles primarios

6.39. El Tribunal constató un nivel global elevado de cumplimiento de los requisitos establecidos por la Comisión en su guía para los organismos nacionales. No obstante, en ocho casos los controles primarios no se realizaron plenamente. En algunos casos no se hallaron pruebas documentales de que se hubieran realizado análisis o verificaciones documentales, o bien se había comprobado un número demasiado reducido de expedientes de movilidad de participantes. Con respecto a otros requisitos de control clave relativos a los sistemas del programa de aprendizaje permanente, entre otras insuficiencias halladas cabe señalar la inexistencia o la falta de seguimiento del registro de excepciones, una política de tesorería que no garantizaba el depósito de los fondos en cuentas que devengasen intereses, y retrasos en la presentación de los informes anuales a la Comisión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.39. A la Comisión le complace que el Tribunal haya encontrado en las agencias nacionales un alto nivel de cumplimiento de la Guía para los ON, lo que confirma la evaluación de la Comisión.

La Comisión está de acuerdo en que los controles primarios siguen siendo una cuestión a la que debe prestarse atención tal y como confirma el IAA de 2010. La Comisión seguirá recalcando la importancia de alcanzar los niveles marcados y de documentar el proceso.

⁽²⁰⁾ La Decisión C(2007) 1807 de la Comisión, artículo 8, apartado 3, dispone que «la autoridad nacional [...] establecerá un sistema de controles secundarios cuyo objetivo sea ofrecer garantías razonables de que los sistemas y controles primarios son eficaces. Podrá confiar los controles secundarios a un organismo de auditoría externo».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.40. Respecto de las instituciones de enseñanza superior, el Tribunal constató que los sistemas de selección de estudiantes para su participación en el programa Erasmus funcionaba parcialmente en 22 de 27 casos. Los principales problemas radicaban en la falta de transparencia en el procedimiento de selección: criterios de selección no publicados y documentación insuficiente del proceso de evaluación. En 15 de las 30 instituciones de enseñanza superior visitadas se efectuaron pagos incorrectos, como, por ejemplo, pagos a estudiantes particulares por períodos más largos que los establecidos en el convenio de subvención, o reembolso de gastos no subvencionables.

Controles secundarios

6.41. En siete de las diez autoridades nacionales, los controles secundarios se realizaron satisfactoriamente, y el organismo de auditoría externo o los agentes de la autoridad nacional verificaron exhaustivamente si los sistemas y los controles primarios establecidos por la agencia nacional cumplían las directrices de la Comisión. En las restantes autoridades nacionales, los controles no estaban suficientemente documentados o no existían pruebas de que se hubiera realizado un seguimiento de las observaciones formuladas por la autoridad nacional o la Comisión.

6.42. Siete de las diez declaraciones *ex post* anuales correspondientes a 2009 fueron enviadas a la Comisión después del plazo establecido de 30 de abril de 2010.

Controles practicados por la Comisión

6.43. El Tribunal examinó los controles practicados por la Comisión en el programa Erasmus que forman parte de su proceso de evaluación sobre las declaraciones *ex post* de 2009. El Tribunal, que ya había examinado anteriormente este sistema en su Informe Anual relativo al ejercicio 2008 ⁽²¹⁾, consideró en su día que los procedimientos de la Comisión ofrecían una garantía limitada de la calidad de la gestión del gasto y que solo en contadas ocasiones, la Comisión verificó la realidad y la calidad de los controles primarios y secundarios.

6.44. El Tribunal considera que desde entonces los procedimientos de la Comisión han mejorado. En 2010, la evaluación de la Comisión se basó en el control documental de los sistemas, visitas a ocho Estados miembros y auditorías financieras *ex post* sobre el terreno de quince convenios con agencias nacionales. Las auditorías de sistemas practicadas por la Comisión consistían en la verificación de la realidad y la calidad de los controles primarios y secundarios.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.40. Con respecto a los procedimientos de selección de estudiantes de centros de enseñanza superior, la Comisión subraya que, dada la naturaleza de movilidad masiva de la acción, los requisitos formales deben ser proporcionales y tomar en consideración la situación de la demanda. Dado que la Comisión no recibió ninguna queja por parte de los estudiantes sobre la selección por su centro de enseñanza superior, concluye que el sistema funciona bien en general.

Con respecto a la duración de las estancias de estudios o de prácticas de los alumnos, la Comisión subraya que ya ha aclarado el método de cálculo en la Guía para los organismos nacionales de 2011 siguiendo los comentarios del Tribunal en el ejercicio de las declaraciones de 2009.

6.41. La Comisión organiza todos los años actividades (seminarios, actualizaciones de las directrices, etc.) para mejorar la comprensión por parte de las autoridades nacionales del proceso de control secundario. La auditoría de las declaraciones de 2010 muestra una mejora de la situación en comparación con el ejercicio de las declaraciones de 2008. La Comisión continuará con sus actividades de apoyo.

⁽²¹⁾ Capítulo 9, apartados 9.22 a 9.24

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.45. Todos los años, la Comisión confecciona una lista de las reservas que requieren la adopción de medidas correctoras por las autoridades nacionales y las agencias nacionales. Aunque seguía existiendo un elevado número de constataciones abiertas: en 2010, 28 de las autoridades nacionales (frente a las 29 de 2009) y 114 de las agencias nacionales (frente a las 146 de 2009), la gravedad de las reservas es menor ⁽²²⁾.

FIABILIDAD DE LAS TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN

6.46. En el **anexo 6.3** se sintetizan los resultados del examen de las tomas de posición de la Comisión. A continuación el Tribunal ofrece una descripción más detallada de los mismos.

6.47. En la Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, el Tribunal observó que, pese a que el porcentaje acumulado detectado y el porcentaje de errores residuales en las declaraciones de gastos de las ayudas del VI PM alcanzaron el 3,94 % y el 2,2 % respectivamente, se eliminó la reserva relativa a la exactitud de las declaraciones de gastos del VI PM. A juicio del Tribunal, debería haberse mantenido una reserva ya que no existen pruebas sólidas de que todos los errores detectados hayan sido corregidos (véase el apartado 6.32).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.45. Con respecto al número y gravedad de las cualificaciones pendientes de medidas correctoras por parte de las autoridades nacionales y de los organismos nacionales, a la Comisión le complace que ambos hayan mejorado significativamente de 2009 a 2010, en concreto a nivel de los organismos nacionales.

6.47. En línea con el marco de responsabilidad en vigor de la Comisión, es el Ordenador Delegado (OD) quien decide en última instancia si se ha de formular o no una reserva. Es por tanto una opinión sobre gestión, basada en la valoración del riesgo del OD, dada la información sobre posibles desarrollos futuros disponibles en el momento de la toma de decisión.

En el IAA de 2010, el director general de la DG INFSO informó a la Comisión, con transparencia y en detalle, sobre las razones por las que se había levantado la reserva relativa a las declaraciones de gastos del VI PM (que era del 2,2 % al finalizar 2010). Esta decisión se basó en un análisis detallado de todos los elementos adicionales disponibles en aquel momento y en una simulación del porcentaje de error residual esperado, teniendo en cuenta las auditorías todavía pendientes relativas al VI PM y las correspondientes extrapolaciones. A 30 de junio de 2011, la actualización de la simulación basada en los últimos datos disponibles confirmó que el porcentaje de error residual se había reducido al 2,1 %, como estaba previsto, y que debería quedar por debajo del 2 % al finalizar el año, como se había calculado previamente. Además, si se tiene en cuenta el impacto financiero real de las conclusiones de auditoría (errores que requieren un seguimiento) el porcentaje de error residual queda en el 1,6 %, bien por debajo del nivel del 2 % que se considera importante. Como ya se indicó en la respuesta de la Comisión al apartado 6.32, el cálculo efectuado por la Comisión sobre el porcentaje de error es fiable. La fiabilidad de los datos subyacentes ha sido verificada sobre la base de un sustancial número de auditorías de seguimiento. Teniendo en cuenta estos elementos, la DG INFSO no consideró necesario mantener una reserva con respecto a los gastos del VI PM.

⁽²²⁾ En cuanto a las autoridades nacionales, trece reservas se han calificado de muy importantes y catorce de importantes, mientras que, en 2009, tres eran críticas; quince, muy importantes, y tres, importantes. Respecto de las agencias nacionales, en 2010: una era crítica; 44, muy importantes, y 66, importantes en 2010, frente a 75 muy importantes y 35 importantes en 2009.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

6.48. Sobre la base de su trabajo de auditoría, el Tribunal concluye que los pagos del ejercicio que finaliza el 31 de diciembre de 2010 relativos a Investigación y otras políticas internas no contienen errores materiales ⁽²³⁾. Sin embargo, los pagos intermedios y finales de los programas marco de investigación contenían errores materiales.

6.49. Sobre la base de su trabajo de auditoría, el Tribunal concluye que los sistemas de control y supervisión de Investigación y otras políticas internas eran parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de los pagos.

Recomendaciones

6.50. En el **anexo 6.4** figuran los resultados del examen por el Tribunal de los avances realizados en el seguimiento de las recomendaciones formuladas en informes anuales previos (2008 a 2009).

6.51. A partir de dicho examen y de las constataciones y conclusiones relativas a 2010, el Tribunal recomienda que la Comisión que:

- en el ámbito de los programas marco de investigación: i) tenga en cuenta la experiencia adquirida sobre las buenas prácticas del método de auditoría *ex post* basada en riesgos de la DG INFSO para reforzar sus controles *ex ante* a fin de identificar los pagos que presentan un perfil de riesgo relativamente alto, y ii) a fin de seguir aumentando la fiabilidad de los certificados de auditoría, intensifique sus actuaciones para mejorar la concienciación de los auditores independientes sobre las normas relativas a la subvencionabilidad del gasto, principalmente informando activamente a los auditores sobre casos en los que gastos no subvencionables no han sido identificados,
- en el ámbito del programa de aprendizaje permanente, siga insistiendo en la ejecución de los controles primarios. En especial, deberá garantizar que las agencias nacionales controlan al menos el número mínimo de expedientes exigido por la Comisión y que dichos controles están debidamente documentados.

6.48. La Comisión observa que los pagos de 2010 en el grupo político de Investigación y otras políticas internas estaban libres de error material.

Continúa mejorando el funcionamiento de su arquitectura de control plurianual para reducir los errores en los pagos intermedios y finales.

6.51.

- La Comisión está de acuerdo con las recomendaciones y está trabajando en una serie de posibles mejoras de sus procesos, tanto para el VII PM como para el futuro Marco Estratégico Común de la UE sobre financiación para Investigación y Desarrollo.
- La Comisión está de acuerdo en que los controles primarios siguen siendo una cuestión a la que debe prestarse atención tal y como confirma el IAA de 2010. La Comisión, por tanto, continuará recalando a las agencias nacionales la importancia de alcanzar los niveles fijados y de documentar el proceso y continuará recordando a las autoridades nacionales su responsabilidad de supervisión en este campo.

⁽²³⁾ Véanse los apartados 6.12 y 6.13.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA RELATIVO A LAS ACCIONES EXTERIORES

6.52. La finalidad del Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores ⁽²⁴⁾ («el Fondo») es reembolsar a los acreedores de la Comunidad ⁽²⁵⁾ en caso de impago del beneficiario, así como evitar el recurso directo al presupuesto de la Unión. La gestión administrativa del Fondo compete a la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, mientras que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) se ocupa de la gestión de su tesorería.

6.53. A 31 de diciembre de 2010, los recursos totales del Fondo ascendían a 1 347 millones de euros, frente a los 1 240 millones de euros a 31 de diciembre de 2009. Durante el ejercicio examinado no se efectuaron ejecuciones de las garantías.

6.54. El BEI y la Comisión aplican un índice de referencia para revisar el rendimiento anual del Fondo. En 2010, el rendimiento de la cartera del Fondo ascendía a un 1,06 %, frente a un rendimiento de referencia del 1,19 %.

6.55. La cartera de inversiones del Fondo de Garantía es gestionada por el BEI en nombre de la Unión Europea ⁽²⁶⁾. Para evitar una venta forzada de valores de los Estados miembros con la calificación rebajada en junio de 2010, la Comisión adoptó con carácter retroactivo una nueva disposición que permitía que estas inversiones se mantuvieran en la cartera de inversiones del Fondo.

6.54. Durante el actual entorno de mercado de alta volatilidad, las desviaciones a corto plazo del valor de referencia pueden ocurrir. Sin embargo, la cartera ha proporcionado un rendimiento positivo durante los primeros diez meses del año, mientras que la cifra ligeramente negativa (comparada con el valor de referencia) registrada a finales de 2010, y consecuencia de la baja rentabilidad de noviembre y diciembre, ya se había recuperado en enero de 2011.

6.55. Esta disposición se adoptó en el acuerdo adicional n° 4 firmado el 9 de noviembre de 2010, en cuanto los procedimientos institucionales requeridos para su firma se habían completado.

⁽²⁴⁾ Reglamento (CE, Euratom) n° 2728/94 del Consejo, de 31 de octubre de 1994, por el que se crea un Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores (DO L 293 de 12.11.1994, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CE, Euratom) n° 89/2007 (DO L 22 de 31.1.2007, p. 1).

⁽²⁵⁾ Principalmente el BEI, pero también los préstamos exteriores Euratom y los préstamos macrofinancieros de la UE a terceros países.

⁽²⁶⁾ Artículo 6 del Reglamento (CE, Euratom) n° 2728/94; el BEI percibe una comisión de gestión anual por los servicios prestados.

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE INVESTIGACIÓN Y OTRAS POLÍTICAS INTERNAS ⁽¹⁾

		2010					2009	2008	2007
		VI PM	VII PM	PAP	Otros	Total			
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA									
Total de operaciones (consistentes en):	28	69	12	41	150	351	361	348	
Anticipos	4	32	12	29	77	125	237	159	
Pagos intermedios y finales	24	37	0	12	73	226	124	189	
RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN ⁽²⁾ ⁽³⁾									
Proporción de operaciones que se consideran									
Exentas de errores	29 % (8)	54 % (37)	100 % (12)	85 % (35)	61 % (92)	72 %	86 %	68 %	
Afectadas por uno o más errores	71 % (20)	46 % (32)	0 % (0)	15 % (6)	39 % (58)	28 %	14 %	32 %	
Análisis de las operaciones afectadas por errores									
Análisis por tipo de gasto									
Anticipos	5 % (1)	9 % (3)	0 % (0)	50 % (3)	12 % (7)	9 %	19 %	17 %	
Pagos intermedios y finales	95 % (19)	91 % (29)	0 % (0)	50 % (3)	88 % (51)	91 %	81 %	83 %	
Análisis por tipo de error									
Errores no cuantificables	15 % (3)	37 % (12)	0 % (0)	67 % (4)	33 % (19)	35 %	34 %	41 %	
Errores cuantificables	85 % (17)	63 % (20)	0 % (0)	33 % (2)	67 % (39)	65 %	66 %	59 %	
Subvencionabilidad	100 % (16)	95 % (19)	0 % (0)	100 % (2)	97 % (38)	55 %	65 %	80 %	
Realidad de las operaciones	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	6 %	3 %	2 %	
Exactitud	0 % (1)	5 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	39 %	32 %	18 %	
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES									
Porcentaje de error más probable					1,4 %				
Límite inferior de error					0,6 %				
Límite superior de error					2,1 %				

⁽¹⁾ En 2010, el nuevo grupo de políticas Investigación y otras políticas internas se compone de grupos y ámbitos políticos que en 2009 correspondían a otras observaciones específicas. Para más información véase el capítulo 1, apartado 12.

⁽²⁾ Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan perfiles de riesgo distintos dentro del mismo grupo de políticas, la muestra se ha dividido en segmentos.

⁽³⁾ Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.

ANEXO 6.2

RESULTADOS DEL EXAMEN DE LOS SISTEMAS DE INVESTIGACIÓN Y OTRAS POLÍTICAS INTERNAS

Valoración de los sistemas de control y supervisión y seguimiento seleccionados

Sistema examinado	Controles documentales <i>ex ante</i>	Certificación de auditoría	Certificación <i>ex ante</i>	Auditorías financieras <i>ex post</i>	Realización de recuperaciones y correcciones financieras	Valoración global
Programas marco de investigación	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz

Sistema examinado	Controles secundarios	Controles primarios	Controles realizados por la Comisión	Sistema de supervisión de la Comisión	Valoración global
Programa de aprendizaje permanente	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz

Observaciones específicas sobre el programa de aprendizaje permanente y los controles

Estados miembros examinados	DAS 2010			DAS 2008
	Controles secundarios	Controles primarios	Valoración global	Valoración global
Bélgica [EPOS ⁽¹⁾]	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz
Polonia [FRSE ⁽²⁾]	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz
Alemania [DAAD ⁽³⁾]	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
España [OAPPE ⁽⁴⁾]	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz
Reino Unido (British Council)	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	s.o.
Francia [2e2f ⁽⁵⁾]	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	s.o.
Países Bajos [Nuffic ⁽⁶⁾]	Eficaz	Eficaz	Eficaz	s.o.
Grecia [IKY ⁽⁷⁾]	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	s.o.
Austria [OEAD ⁽⁸⁾]	Eficaz	Eficaz	Eficaz	s.o.
Suecia (Internationella programkontoret)	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	s.o.

Valoración global	2010	2009	2008	2007
	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz

⁽¹⁾ Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking — Agentschap

⁽²⁾ Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji

⁽³⁾ Nationale Agentur für EU Hochschulzusammenarbeit Deutscher Akademischer Austauschdienst e. V.

⁽⁴⁾ Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos

⁽⁵⁾ Agence Europe Education Formation France

⁽⁶⁾ Nederlands Nationaal Agentschap voor het Leven Lang Leren programma

⁽⁷⁾ Greek State Scholarship's Foundation I.K.Y.

⁽⁸⁾ Österreichischer Austauschdienst — GmbH

ANEXO 6.3

RESULTADOS DEL EXAMEN DE LAS TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE INVESTIGACIÓN Y OTRAS POLÍTICAS INTERNAS

DG principales	Naturaleza de la declaración del director general (*)	Reservas formuladas	Observaciones del Tribunal	Valoración global de la fiabilidad	
				2010	2009
RTD	con reservas	Reserva relativa a los errores residuales en la exactitud de las declaraciones de gastos para las subvenciones del VI PM.	Aunque en 2010 el porcentaje acumulado detectado y el porcentaje de errores residuales en las declaraciones de gastos de las ayudas del VI PM alcanzaron el 3,94 % y el 2,2 % respectivamente, se eliminó la reserva relativa a la exactitud de las declaraciones de gastos del VI PM.	A	A
INFSO	sin reservas	—		B	A
ENTR	con reservas	i) Reservas sobre el porcentaje de errores residuales respecto de la exactitud de las declaraciones de gastos para las subvenciones del VI PM. ii) Reserva relativa a la fiabilidad de la información financiera de la Agencia Espacial Europea.		A	A
EAC	con reservas	Porcentaje de errores demasiado alto en la gestión centralizada directa debido a la falta de justificantes de las declaraciones de gastos, principalmente en los proyectos de la anterior generación de programas (continuación de la reserva de 2009).		A	A
ERCEA	sin reservas	—		A	S.O.
REA	sin reservas	—		A	

(*) Referido a la declaración de fiabilidad en la que los directores generales manifiestan la seguridad razonable de que los procedimientos de control establecidos ofrecen las garantías necesarias sobre la regularidad de las operaciones subyacentes.

A: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración correcta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.
B: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración parcialmente correcta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

C: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración incorrecta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

SEGUIMIENTO DE ANTERIORES OBSERVACIONES SOBRE INVESTIGACIÓN Y OTRAS POLÍTICAS INTERNAS

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Medidas adoptadas	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
2009	La Comisión debería sensibilizar a los auditores encargados de la certificación para que tomen mayor conciencia de la subvencionabilidad de los gastos con objeto de mejorar la fiabilidad de los certificados de auditoría que emiten (apartado 8.32).	<p>La complejidad inherente de los criterios de subvencionabilidad produce un impacto sobre el trabajo que efectúan muchos auditores externos encargados por los beneficiarios de emitir los certificados de auditoría. La Comisión considera que en el VII PM la introducción «procedimientos convenidos» mejorará la concienciación de los auditores encargados de la certificación de la subvencionabilidad de los gastos y aumentará la fiabilidad de los certificados de auditoría que emiten. Esto está todavía pendiente de confirmación.</p> <p>La Comisión (excepto la Dirección General de Empresa) no comunica oficialmente a los auditores externos que en su auditoría o en la del Tribunal se ha demostrado que el certificado expedido no era fiable, aun cuando este sea un modo eficaz de mejorar la concienciación de los auditores encargados de la certificación sobre cuestiones de fiabilidad que los auditores pueden haber pasado por alto.</p>	<p>La Comisión controla la fiabilidad de los certificados de auditoría. Sin embargo, en este estadio todavía es demasiado pronto para determinar si existe un descenso significativo de errores.</p> <p>La Comisión aprobó recientemente una Decisión para simplificar la aceptación de las metodologías de costes medios para el cálculo de los costes de personal. Se espera que esta decisión simplifique y facilite significativamente la gestión de los programas de investigación.</p> <p>Se encuentra en marcha un proceso formal de retroalimentación para instar a los beneficiarios auditados a que comuniquen a sus auditores de certificación los resultados de las auditorías de la Comisión y remitirles a los requisitos de subvencionabilidad y a la interpretación de los mismos accesibles al público.</p>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión.
	El Tribunal recomienda a la Comisión que siga reforzando sus controles de los cierres, de modo que detecten y corrijan los errores y eviten que se repitan errores identificados anteriormente (apartado 7.20).	<p>La Comisión ha realizado esfuerzos en este ámbito, en especial con la introducción del programa de aprendizaje permanente para el período 2007-2013. Los errores detectados por el Tribunal relativos a 2009 correspondían al programa Sócrates II, predecesor del programa de aprendizaje permanente.</p> <p>La Comisión ha hecho un seguimiento de todos los errores cuantificables y ha recuperado todos los importes no subvencionables.</p>	La Comisión acoge con satisfacción el progreso observado por el Tribunal.	
2008	La Comisión debería velar por la rigurosa ejecución de los controles, en particular mejorando la fiabilidad de los certificados de auditoría, aplicando eficazmente su estrategia de auditoría <i>ex post</i> , imponiendo sanciones cuando proceda y aplicando, a su debido tiempo, recuperaciones o ajustes en los casos de reembolso indebido de los gastos declarados (apartado 7.42).	<p>La Comisión ha realizado importantes esfuerzos en este ámbito, entre los que cabe destacar un esfuerzo mayor de auditoría <i>ex post</i>, que es un elemento clave de la estrategia de control, y la recuperación o deducción de pagos futuros de cualquier cantidad que se haya pagado en exceso a los beneficiarios auditados.</p> <p>Durante 2010, el Tribunal observó un significativo incremento de los importes de las indemnizaciones adeudadas a la Comisión como consecuencia de declaraciones excesivas de beneficiarios.</p>	La Comisión sigue esforzándose por implementar resultados de auditoría, recuperando cantidades pagadas en exceso, imponiendo daños liquidados y otros, controlando constantemente el progreso realizado en este campo. Es más, siguiendo la recomendación del Tribunal, la Comisión impone sistemáticamente daños liquidados en todos los casos en los que las declaraciones excesivas han resultado en aportaciones financieras no justificadas.	

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Medidas adoptadas	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
2008	La Comisión debería llevar a cabo una supervisión más estrecha del proceso anual de declaración <i>ex post</i> , efectuando visitas de inspección y verificando directamente que los controles descritos son adecuados y se aplican plenamente (apartado 9.34).	En conjunto, la Comisión ha realizado esfuerzos en este ámbito. Aunque las visitas de auditoría de sistemas y las visitas de seguimiento han disminuido ligeramente, se ha registrado un aumento significativo del número de auditorías financieras. En 2010, la Dirección General de Educación y Cultura realizó visitas de auditoría de sistemas a ocho países (once en 2009) y sometió a auditorías financieras <i>ex post</i> sobre el terreno a quince convenios con agencias nacionales (cinco auditorías financieras en 2009). También realizó 47 visitas de supervisión en 2010 (frente a 58 en 2009).	<i>La Comisión acoge con satisfacción los progresos observados por el Tribunal.</i>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión.

CAPÍTULO 7

Gastos administrativos y otros gastos

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	7.1-7.8
Características específicas del grupo de políticas	7.4-7.5
Alcance y enfoque de la fiscalización	7.6-7.8
Regularidad de las operaciones	7.9
Eficacia de los sistemas	7.10
Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión	7.11
Observaciones sobre instituciones y órganos específicos	7.12-7.32
Parlamento	7.13-7.18
Consejo Europeo y Consejo	7.19-7.20
Comisión	7.21-7.22
Tribunal de Justicia	7.23
Tribunal de Cuentas	7.24
Comité Económico y Social Europeo	7.25-7.27
Comité de las Regiones	7.28-7.30
Defensor del Pueblo Europeo	7.31
Supervisor Europeo de Protección de Datos	7.32
Conclusiones y recomendaciones	7.33-7.36
Conclusiones	7.33-7.34
Recomendaciones	7.35-7.36

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

7.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre los gastos administrativos y otros gastos de las instituciones y órganos de la Unión Europea. El **cuadro 7.1** presenta información clave sobre las instituciones y órganos interesados y los gastos efectuados en 2010.

Cuadro 7.1. Gastos administrativos y otros gastos de las instituciones y órganos — Información clave

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
Secciones I, II y IV-IX. En la sección III, capítulo I de todos los títulos y títulos 14, 24 a 27 y 29	Gastos administrativos y otros gastos	Parlamento Europeo	1 509	Centralizada directa
		Consejo Europeo y Consejo	620	Centralizada directa
		Comisión	6 407	Centralizada directa
		Tribunal de Justicia	323	Centralizada directa
		Tribunal de Cuentas	182	Centralizada directa
		Comité Económico y Social Europeo	121	Centralizada directa
		Comité de las Regiones	89	Centralizada directa
		Defensor del Pueblo Europeo	8	Centralizada directa
		Supervisor Europeo de Protección de Datos	5	Centralizada directa
Total de gastos administrativos			9 264	
Total de gastos operativos				
Total de pagos del ejercicio			9 264	
Total de compromisos del ejercicio			9 428	

Fuente: Cuentas anuales correspondientes a 2010 de la Unión Europea.

7.2. El presente capítulo también abarca los gastos considerados operativos en el presupuesto general, aunque en la mayor parte de los casos se refieren más bien al funcionamiento administrativo de la Comisión que a la ejecución de las políticas. Estos gastos engloban los siguientes títulos del presupuesto general: título 14 («Fiscalidad y unión aduanera»), título 24 («Lucha contra el fraude»), título 25 («Coordinación de las políticas de la Comisión y asesoramiento jurídico»), título 26 («Administración de la Comisión»), título 27 («Presupuestos») y título 29 («Estadísticas»).

7.3. El Tribunal elabora informes específicos sobre las Agencias de la Unión Europea, las Agencias Ejecutivas y las Escuelas Europeas ⁽¹⁾. Su mandato no abarca la auditoría financiera del Banco Central Europeo.

⁽¹⁾ El informe anual específico del Tribunal relativo a las Escuelas Europeas se transmite al Consejo Superior con copia al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas del grupo de políticas

7.4. Los gastos administrativos y otros gastos comprenden principalmente los gastos correspondientes a recursos humanos (salarios, indemnizaciones y pensiones), que representan el 63 % del total de gastos administrativos y otros gastos, y a inmuebles, equipos, energía, comunicaciones y tecnología de la información.

7.5. Los principales riesgos en el grupo de políticas Gastos administrativos y otros gastos son el incumplimiento de las disposiciones en materia de adjudicación de contratos públicos, de ejecución de contratos, de procedimientos de contratación de personal y de cálculo de salarios e indemnizaciones.

Alcance y enfoque de la fiscalización

7.6. El enfoque y la metodología generales del Tribunal se exponen en el **anexo 1.1, parte 2**. En el caso de los gastos administrativos y otros gastos cabe hacer mención de los aspectos específicos siguientes:

- la fiscalización abarcó el examen de una muestra de 58 operaciones, que incluían cuatro anticipos y 54 pagos finales,
- la evaluación de los sistemas comprendía la conformidad de los sistemas de control y supervisión ⁽²⁾ aplicados por cada institución y órgano con las exigencias establecidas en el Reglamento financiero,
- el examen de las tomas de posición de la Comisión englobaba los informes anuales de actividad de cuatro de sus direcciones generales y oficinas responsables en primer término de los gastos administrativos.

7.7. La fiscalización del Tribunal también tuvo como objeto los siguientes temas seleccionados en el conjunto de instituciones y órganos:

- a) cálculo y pago de salarios básicos, indemnizaciones, pensiones y gastos de misión;
- b) procedimientos de contratación de agentes permanentes, temporales y contractuales;
- c) contratos públicos.

7.8. El Tribunal de Cuentas es controlado por una empresa de auditoría externa ⁽³⁾ que expidió un informe de auditoría sobre los estados financieros del ejercicio comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2010, y un informe de fiabilidad con respecto a la regularidad de la utilización de los recursos del Tribunal, y a los procedimientos de control vigentes durante el citado período (véase el apartado 7.24).

⁽²⁾ Controles previos y posteriores, función de auditoría interna, notificación de excepciones y normas de control interno.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, réviseur d'entreprises.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

7.9. Los resultados de la verificación de las operaciones se resumen en el **anexo 7.1**. El examen del Tribunal de su muestra de operaciones puso de manifiesto que un 7 % se encontraban afectadas por errores. El porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal es del 0,4 %.

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

7.10. Los resultados del examen de los sistemas se resumen en el **anexo 7.2**. El Tribunal constató que los sistemas ⁽⁴⁾ permitían garantizar la regularidad de las operaciones conforme a las disposiciones del Reglamento financiero (véase el apartado 7.6).

FIABILIDAD DE LAS TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN

7.11. Los resultados del examen de las tomas de posición de la Comisión se resumen en el **anexo 7.3**.

OBSERVACIONES SOBRE INSTITUCIONES Y ÓRGANOS ESPECÍFICOS

7.12. Las observaciones específicas siguientes se presentan por institución u órgano de la Unión Europea y no cuestionan las observaciones formuladas en los apartados 7.9 y 7.10. Si bien no son materiales para los gastos administrativos en su conjunto, son significativas en el contexto de la institución u órgano de que se trate.

Parlamento**Gestión del régimen de subvención para los grupos de visitantes**

7.13. Las normas que rigen la recepción de los grupos de visitantes, adoptadas el 16 de diciembre de 2002, prevén la posibilidad de conceder subvenciones a estos grupos como compensación de los gastos de viaje. El importe se calcula en función del número de visitantes y de la distancia media, ida y vuelta, que el grupo debe recorrer, valorada según el coste normal de un viaje individual en vehículo privado que no podrá sobrepasar el gasto real efectuado. Los procedimientos en vigor no exigen a los grupos presentar comprobantes de los gastos de viaje efectivamente contraídos, lo que ocasiona un riesgo de pagos excesivos ya que la mayor parte de los grupos se desplazan en transporte público, más barato que los medios de transporte individuales.

RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

7.13. El control de los gastos reales de viaje sería complejo y lento, y además implicaría la utilización de recursos humanos adicionales significativos en la unidad afectada, lo que el Parlamento considera desproporcionado en relación con el riesgo de realizar pagos en exceso. Además, antes de recibir la subvención, los responsables del grupo deben firmar al final del formulario una declaración en el sentido siguiente: «La subvención del Parlamento Europeo no excede del coste real del viaje, deducida cualquier otra contribución recibida. Me comprometo a declarar cualquier otra contribución recibida».

El Parlamento examinará las formas de verificación que puedan resultar adecuadas y que supongan una garantía razonable y sin dar lugar a una carga administrativa excesiva. El Parlamento también estudiará la posibilidad de establecer la obligación de que los responsables del grupo conserven durante un período determinado los justificantes relativos al coste del viaje.

⁽⁴⁾ Se consideran globalmente los sistemas de las instituciones y órganos a los que se hace referencia en el apartado 7.1.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.14. Además, la práctica que permite abonar la compensación en efectivo al responsable del grupo designado, en lugar de la utilización de transferencias bancarias, limita la posibilidad de someter estas operaciones a procedimientos de control interno. En cuatro de una muestra de seis casos auditados, se abonaron en efectivo importes por un valor de 55 236 euros y estos pagos representaron el 78 % de los pagos totales efectuados a grupos de visitantes en 2010.

Contratación de agentes temporales y contractuales

7.15. El examen de los procedimientos para la contratación de agentes temporales y contractuales puso de manifiesto que, en cinco de los seis casos auditados, no se disponía de documentación justificativa del examen de las solicitudes, las entrevistas realizadas y la decisión adoptada para seleccionar a estos agentes. Las mejores prácticas consisten en garantizar la exhaustividad de la documentación a efectos de control interno.

Adjudicación de contratos públicos

7.16. En cinco de 20 procedimientos de adjudicación de contratos públicos, la fiscalización puso de manifiesto errores e incoherencias significativos en la definición y aplicación de los criterios de adjudicación y en el análisis de los documentos de licitación. Estos casos también reflejaban insuficiencias en la redacción de las condiciones contractuales, el desempeño por los ordenadores y los comités de evaluación de las tareas que les incumben, y la comunicación oficial a los licitadores de los resultados del procedimiento. En otros nueve casos se observaron las mismas insuficiencias, aunque en menor medida.

Organización y funcionamiento de los grupos políticos

7.17. Los artículos 2.1.1 y 2.5.3 de las normas internas del Parlamento de ejecución del presupuesto gestionado por grupos políticos, aprobadas por la Mesa el 30 de junio de 2003, establecen que en los años en los que se celebren elecciones europeas (como sucedió en 2009) se definan dos períodos presupuestarios y financieros. El artículo 2.1.6 de estas normas internas prevé que los créditos que no hayan sido utilizados y que superen el 50 % de los recibidos del presupuesto del Parlamento para cada período se reembolsarán a esta institución. Esta norma no fue aplicada y tendrían que haberse deducido 2 355 955 euros de los créditos abonados por el Parlamento a los grupos políticos en 2010.

RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

7.14. En su Resolución de 10 de mayo de 2011 sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto, el Parlamento señala que «debe realizar un estudio para examinar si el sistema de reembolso de los gastos de viaje en que incurren los grupos de visitantes oficiales es adecuado». Este estudio permitirá evaluar un nuevo sistema en el que los gastos de viaje se dividirían entre gastos de viaje, en función de la longitud del viaje, y gastos de alojamiento, sobre la base del número de visitantes y con un importe máximo por visitante y noche. También se evaluará el uso sistemático de transferencias bancarias para las subvenciones de los gastos de viaje.

RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

7.15. Para la selección de agentes contractuales, las normas internas aplicables no requieren ni actas de las entrevistas ni la declaración oficial de las razones de la selección, ya que las personas seleccionadas habían pasado la selección para la base de datos CAST de la EPSO. Por tanto, no hay documentación formal de soporte de los procedimientos en el expediente.

RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

7.16. El análisis de cada uno de los casos de referencia ha demostrado que ninguno de los riesgos potenciales se ha materializado, y que la complejidad de las reglamentaciones aplicables puede dar lugar a interpretaciones divergentes, en particular en el contexto de las evaluaciones a posteriori de los procedimientos de licitación, en las que el Tribunal basa sus conclusiones.

Además, se han adoptado diversas medidas para mejorar la organización de los procedimientos de contratación pública. Además de la creación de Direcciones de recursos, se han adoptado las medidas propuestas por el Foro de Contratos Públicos para una mejor organización de los procedimientos de contratación pública, y este mismo Foro deberá preparar formación específica para las personas que redacten los documentos de la licitación y los miembros de los comités de evaluación.

RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

7.17. La división en dos períodos diferenciados en los años en que se celebran elecciones prevista por el artículo 2.1.1 de la reglamentación relativa a la partida 400 tiene el fin de tener en cuenta las necesidades particulares de los grupos políticos durante dichos años. Esta particularidad se ha incluido en la reglamentación sobre la partida 400 para tener en cuenta la posibilidad de disolución de los grupos después de las elecciones, con lo que las cuentas deberían cerrarse a mitad de ejercicio. En el caso de los grupos que sigan existiendo después de las elecciones, se revisa su asignación de créditos en función del número de diputados que sean miembros del grupo después de las elecciones. La reglamentación insiste en el carácter anual de los créditos, al disponer que «los créditos que no hayan sido utilizados durante un ejercicio podrán prorrogarse al siguiente hasta un importe máximo equivalente al 50 % de los créditos anuales recibidos del presupuesto del Parlamento Europeo».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Realización de la verificación previa

7.18. El artículo 47 de las normas de desarrollo del Reglamento financiero prevé que cada acto de ejecución presupuestaria debe ser objeto de una verificación *a priori*. En el caso de los pagos efectuados a grupos de visitantes (véanse los apartados 7.13 y 7.14), de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos (véase el apartado 7.16) y de los pagos efectuados con arreglo a las normas internas del Parlamento de ejecución del presupuesto gestionado por grupos políticos (véase el apartado 7.17), el programa para realizar controles previos no incluye controles adaptados a la naturaleza y al perfil de riesgo de las operaciones examinadas. En los procedimientos de contratación de personal (véase el apartado 7.15) se aplican controles específicos que no abarcan la fase de selección, con lo cual la eficacia de la verificación previa es limitada.

Consejo Europeo y Consejo**Financiación del proyecto de edificio «Residence Palace»**

7.19. El contrato de construcción del edificio «Residence Palace» en Bruselas, firmado en 2008 y cuya finalización está prevista en 2013 con un coste total estimado de 310 millones de euros, ofrece la posibilidad de efectuar pagos por adelantado. Durante el período 2008-2010, el Consejo abonó anticipos por un total de 235 millones de euros, de los cuales 30 millones de euros figuraban en su presupuesto inicial, dentro de la línea presupuestaria correspondiente a la adquisición de edificios. Los fondos suplementarios de 205 millones de euros (es decir, el 87 % del total de fondos abonados por adelantado) procedían de transferencias presupuestarias efectuadas al final de cada ejercicio entre 2007 y 2010 (principalmente a partir de las líneas presupuestarias dedicadas a los costes de interpretación y a los gastos de viaje de las delegaciones).

7.20. La recurrente infrautilización de estas líneas presupuestarias a lo largo del período 2008-2010 y el volumen representado por las transferencias dentro del total de los anticipos abonados no se ajustan al principio presupuestario de veracidad. Además, por lo que respecta al importe abonado durante los tres primeros años (235 millones de euros de los 310 millones que representa el valor total del contrato), los pagos efectuados no correspondían a los avances de los trabajos de construcción.

Debido a esta continuidad, tanto el espíritu de la reglamentación como una práctica constante es considerar, en el caso de los grupos políticos que siguen existiendo después de las elecciones, la suma de las dos mitades del ejercicio como un solo ejercicio, y aplicar sobre esta base las normas relativas a la prórroga de los créditos. Con el fin de evitar la posible ambigüedad en la interpretación señalada por el Tribunal de Cuentas, se propondrá la oportuna clarificación de la reglamentación con tiempo suficiente para el próximo año electoral.

RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

7.18. La verificación previa se adaptará para garantizar un control sistemático de las disposiciones específicas aplicables a las diversas actividades mencionadas por el Tribunal, y para incluir verificaciones especialmente adaptadas a la naturaleza y el perfil de riesgo de las operaciones examinadas.

Teniendo en cuenta que existen normas específicas para la financiación de los grupos políticos, los controles detallados solo tienen sentido después del cierre del ejercicio, es decir, durante el ejercicio siguiente, sobre la base de sus estados financieros. Por este motivo, en 2009 (ejercicio 2008) se realizó una verificación *a posteriori*, y otra verificación *a posteriori* está incluida en el plan de trabajo del servicio correspondiente para 2011 (ejercicio 2010).

RESPUESTA DEL CONSEJO

7.19. Los créditos disponibles mediante transferencias presupuestarias se comunicaron a la autoridad presupuestaria conforme a los procedimientos previstos en los artículos 22 y 24 del Reglamento financiero.

RESPUESTA DEL CONSEJO

7.20. La Secretaría General del Consejo conviene con el Tribunal en su análisis de que los importes de las líneas presupuestarias destinadas a la interpretación y a los gastos de viaje de las delegaciones deberían adecuarse más al consumo real. En este sentido las partidas correspondientes a estas categorías se han reducido de manera significativa en el proyecto de presupuesto relativo al ejercicio 2012. Se ha reducido, además, el importe previsto en concepto de anticipo para el edificio Residence Palace en el presupuesto relativo al ejercicio 2012.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Comisión**Adjudicación de contratos públicos**

7.21. Los criterios de selección aplicados en una convocatoria de manifestación de interés (CMI) para la prestación de servicios de seguridad organizada por la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX) en 2008 y vigente hasta abril de 2011 no son lo suficientemente precisos para garantizar una selección de las empresas objetiva y apropiada. Por ejemplo, no se fijaron límites inferiores con respecto al volumen de negocios anual o de efectivos exigidos para que un candidato sea seleccionado y figure en la lista de la CMI. Además, esta convocatoria no refleja la diversidad de las condiciones de seguridad en las distintas partes del mundo que abarca (América del Norte y del Sur, la mayor parte de África, Asia, Europa Central y del Este y Oceanía).

7.22. En los tres procedimientos de licitación organizados por las delegaciones vinculadas a la Dirección General de Relaciones Exteriores, la fiscalización puso de manifiesto incoherencias y una interpretación incorrecta de las normas que exigen a la comisión de apertura de las ofertas presentar un informe específico, el recurso a criterios de adjudicación y la obligación impuesta al comité de evaluación de elaborar un informe de evaluación oficial.

Tribunal de Justicia

7.23. El Tribunal no formula ninguna observación con respecto al Tribunal de Justicia.

Tribunal de Cuentas

7.24. En el informe del auditor externo ⁽⁵⁾ los auditores expresan la siguiente opinión: «estos estados financieros reflejan fielmente la posición financiera del Tribunal de Cuentas Europeo a 31 de diciembre de 2010, y los resultados de sus operaciones y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha se corresponden con el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, el Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del citado Reglamento del Consejo, y las normas contables del Tribunal de Cuentas». El informe se publicará en el Diario Oficial.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

7.21–7.22. *El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es responsable de la gestión financiera de los gastos administrativos de las Delegaciones. De conformidad con el artículo 1, apartado 2, del Reglamento financiero, el SEAE es un servicio considerado como una institución a efectos del presente Reglamento. Asimismo, el artículo 147 bis, establece que se aplicarán plenamente al SEAE los procedimientos relacionados con la aprobación de la gestión.*

⁽⁵⁾ Véase el informe de auditoría sobre los estados financieros mencionado en el apartado 7.8.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Comité Económico y Social Europeo**Reembolso de los gastos de viaje a los miembros del Comité**

7.25. Las normas relativas al reembolso de los gastos de viaje permiten a los miembros del Comité elegir entre la opción A, basada en los gastos de viaje realmente contraídos y en la presentación de comprobantes, y la opción B (60 % de las misiones realizadas entre enero y noviembre de 2010), que consiste en el pago de una indemnización a tanto alzado basada en la distancia en kilómetros. Con arreglo a la opción B, la reunión debe celebrarse en Bruselas y la compensación no puede sobrepasar el precio normal de un billete de tren en primera clase o de un billete de avión en clase de negocios determinado con arreglo a la opción A.

7.26. El importe de la indemnización a tanto alzado, en la opción B, es por lo general superior al precio real del billete de tren en segunda clase o del billete de avión en clase turista que los beneficiarios suelen utilizar. El reembolso según las disposiciones de la opción B puede por tanto generar un pago superior a los gastos de viaje realmente contraídos. Aunque legal y regular, este procedimiento no corresponde a la práctica de las otras instituciones y órganos europeos, consistente en reembolsar los gastos de viaje sobre la base de los gastos efectivamente realizados.

Adjudicación de contratos públicos

7.27. En uno de los siete procedimientos restringidos examinados, los licitadores que habían presentado ofertas en dos lotes diferentes no fueron tratados del mismo modo al exponer aclaraciones sobre su oferta. En dos procedimientos negociados, se observaron errores e incoherencias en la elaboración del pliego de condiciones y de los criterios de adjudicación, los contactos con los licitadores, la evaluación de las ofertas y los trámites de conclusión del procedimiento.

RESPUESTA DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

7.25. La opción B solo puede aplicarse si la cantidad no excede el coste calculado teniendo en cuenta la opción A. Se han revisado todas las tarifas completas en clase de negocios de la IATA para los países a los que el Tribunal de Cuentas hace referencia y todas ellas están por encima del reembolso de la tarifa fija de la opción B, en algunos casos muy por encima.

RESPUESTA DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

7.26. En consonancia con debates previos celebrados en el CESE y con la reforma que el PE llevó a cabo recientemente, la Mesa del CESE confirmó en su reunión de 3 de mayo de 2011 que el estatuto financiero para los miembros del CESE se reformará con arreglo a los siguientes principios:

- respeto de la dignidad de los miembros, equidad entre ellos, transparencia y sostenibilidad financiera,
- reembolso de los billetes de transporte únicamente sobre la base de los costes reales; las disposiciones relativas al transporte deben brindar suficiente flexibilidad y comodidad a un precio razonable,
- equiparación de las dietas de reunión con las dietas de los diputados del PE,
- dietas para compensar el tiempo dedicado al Comité y los gastos administrativos, calculadas de común acuerdo con el PE y el Consejo y con un nivel razonable.

RESPUESTA DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

7.27. El CESE ha tomado nota de las observaciones del Tribunal y ha enviado a los ordenadores subdelegados un recordatorio de los principales elementos que hay que tener en cuenta en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. Asimismo, se redoblarán los esfuerzos para que los comités de evaluación cuenten con la necesaria experiencia en contratación pública.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Comité de las Regiones**Contratación de personal permanente**

7.28. El anuncio de vacante para la contratación de un funcionario estableció como criterio de admisión que los candidatos externos al Comité fueran funcionarios o figuraran en una lista de reserva de los candidatos seleccionados por la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO) en una oposición organizada para la contratación de funcionarios del grado apropiado. El candidato seleccionado fue contratado tras un procedimiento de transferencia de otra institución. En ese momento no había sido nombrado oficialmente funcionario en período de prueba en su institución de origen y no consta en su expediente personal que la transferencia hubiese sido aprobada oficialmente por el responsable jerárquico competente de la institución de origen.

Adjudicación de contratos públicos

7.29. La fiscalización puso de manifiesto que, en tres de los cuatro procedimientos negociados celebrados con arreglo al artículo 129 de las normas de desarrollo, que prevé el recurso a un procedimiento negociado en el caso de contratos de cuantía inferior o equivalente a 60 000 euros, los ordenadores no establecieron una estimación formal del valor del contrato para justificar el recurso al procedimiento negociado.

7.30. Además, en estos tres procedimientos negociados no se respetaron adecuadamente las disposiciones relativas al número de licitadores invitados a presentar la oferta, ni a la aplicación de los criterios de adjudicación, la consideración del precio propuesto, la confidencialidad de las ofertas y los contactos con los licitadores.

Defensor del Pueblo Europeo

7.31. El Tribunal no formula ninguna observación acerca del Defensor del Pueblo Europeo.

RESPUESTA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

7.28. El Comité de las Regiones ha mejorado su procedimiento para garantizar que antes del nombramiento de un funcionario en prácticas de otra institución, este haya sido nombrado formalmente como tal en dicha institución y formalmente transferido al Comité de las Regiones. En este caso concreto, ya ha llegado una decisión formal de nombramiento y transferencia desde el Tribunal de Justicia, que se ha incluido en el expediente personal del funcionario.

RESPUESTA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

7.29. Los dos contratos de escaso valor licitados con arreglo al procedimiento negociado consisten en la compra de servicios para proporcionar interpretación en seminarios de carácter político organizados fuera de Bélgica. Aunque la estimación de los valores de los contratos no se incluyó formalmente en ningún documento, se llevaron a cabo teniendo en cuenta la experiencia con licitaciones para servicios comparables en la Unión Europea. Para mejorar aún más el sistema de supervisión y control sobre las estimaciones del valor de los contratos en lo que respecta a la coherencia entre sus servicios, el Comité de las Regiones creará y utilizará un modelo para documentar las estimaciones.

RESPUESTA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

7.30. Para uno de los contratos de interpretación, el precio del servicio era fijo y no estaba sujeto a revisión. Durante la preparación del seminario, que tuvo un régimen lingüístico complejo con 10 lenguas y 10 cabinas de interpretación, se experimentaron muchos cambios. Para garantizar el servicio, al Comité de las Regiones no le quedó otra solución que aceptar el pequeño aumento en el precio establecido. Debido a las dificultades que conllevó utilizar el criterio de selección a la oferta económicamente más ventajosa, el Comité de las Regiones lo modificará con el objetivo de utilizar únicamente el precio más bajo para seminarios de estas características. Como resultado de la observación del Tribunal sobre la confidencialidad de las ofertas, el sistema de supervisión y control para recibir ofertas del Comité de las Regiones ha mejorado mediante la creación de un buzón funcional con acceso restringido.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Supervisor Europeo de Protección de Datos**Organización de un concurso interno**

7.32. El Supervisor Europeo de Protección de Datos organizó en 2009 un concurso interno en cuatro ámbitos distintos (jurídico con experiencia en protección de datos, tecnológico con experiencia en protección de datos, recursos humanos y asistencia de secretaría). Si bien el carácter especializado de las funciones desempeñadas por el SEPD puede justificar la organización de un concurso interno, esta política no debería convertirse en la norma. Las mejores prácticas consisten en recurrir a los servicios de la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO), que organiza oposiciones generales de forma periódica.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**Conclusiones**

7.33. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que el conjunto de los pagos del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2010 correspondiente a los gastos administrativos y otros gastos de las instituciones y órganos están exentos de errores materiales (véase el apartado 7.9).

7.34. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal concluye que los sistemas de control y supervisión de los gastos administrativos y otros gastos permitieron garantizar la regularidad de los pagos. Las observaciones formuladas en los apartados 7.13 a 7.32 no cuestionan esta conclusión. Sin embargo, el Tribunal llama la atención sobre los errores e insuficiencias detectados en el examen de una muestra de procedimientos de adjudicación de contratos públicos (véanse los apartados 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 y 7.30), y sobre la recurrente infrautilización de ciertas líneas presupuestarias, con las consiguientes transferencias presupuestarias destinadas a la financiación de proyectos inmobiliarios (véanse los apartados 7.19 y 7.20).

Recomendaciones

7.35. Las observaciones formuladas a raíz del examen de la gestión de los recursos humanos y los contratos públicos (véase el apartado 7.12) condujeron a las recomendaciones siguientes:

- en el ámbito de la contratación de personal, las instituciones y órganos de que se trate (véanse los apartados 7.15 y 7.28) deben garantizar la existencia de documentación adecuada para justificar las decisiones de contratación adoptadas y el cumplimiento de los criterios de admisión previstos en los anuncios de vacante,
- las instituciones y órganos en cuestión (véanse los apartados 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 y 7.30) deben garantizar que los ordenadores disponen de controles y orientaciones apropiados para mejorar la elaboración, coordinación y realización de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos.

7.36. El **anexo 7.4** muestra el resultado del examen, realizado por el Tribunal, de los avances con respecto a las recomendaciones formuladas en el informe anual relativo a 2009.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

7.35. Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 7.21-7.22.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

7.36. Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 7.21-7.22.

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE LOS GASTOS ADMINISTRATIVOS

	2010				2009	2008	2007				
	Gastos relativos al personal	Gastos inmobiliarios	Otros gastos	Total							
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA											
Total de operaciones (consistentes en):	33	7	18	58	57	57	56				
Anticipos	0	1	3	4	2	0	0				
Pagos intermedios y finales	33	6	15	54	55	57	56				
RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN ⁽¹⁾ ⁽²⁾											
Proporción de operaciones verificadas que se consideran											
Exentas de errores	94 %	(31)	100 %	(7)	89 %	(16)	93 %	(54)	93 %	91 %	95 %
Afectadas por uno o más errores	6 %	(2)	0 %	(0)	11 %	(2)	7 %	(4)	7 %	9 %	5 %
Análisis de las operaciones afectadas por errores											
Análisis por tipo de gasto											
Anticipos	0 %	(0)	0 %	(0)	50 %	(1)	25 %	(1)	s.o.	s.o.	s.o.
Pagos intermedios y finales	100 %	(2)	0 %	(0)	50 %	(1)	75 %	(3)	s.o.	s.o.	s.o.
Análisis por tipo de error											
Errores no cuantificables	50 %	(1)	0 %	(0)	100 %	(2)	75 %	(3)	s.o.	s.o.	s.o.
Errores cuantificables	50 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	25 %	(1)	s.o.	s.o.	s.o.
Subvencionabilidad	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	s.o.	s.o.	s.o.
Ocurrencia	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	s.o.	s.o.	s.o.
Exactitud	100 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	100 %	(1)	s.o.	s.o.	s.o.
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES											
Porcentaje de error más probable							0,4 %				
Límite inferior de error							0,0 %				
Límite superior de error							1,1 %				

⁽¹⁾ Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan perfiles de riesgo distintos dentro del mismo grupo de políticas, la muestra se ha dividido en segmentos.

⁽²⁾ Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.

ANEXO 7.2

RESULTADOS DEL EXAMEN DE LOS SISTEMAS CORRESPONDIENTES A LOS GASTOS ADMINISTRATIVOS

Valoración global de los sistemas de control y supervisión

Valoración global	2010	2009	2008	2007
	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz

ANEXO 7.3

RESULTADOS DEL EXAMEN DE LAS TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN RESPECTO DE LOS GASTOS ADMINISTRATIVOS

DG principales	Naturaleza de la declaración del director general (*)	Reservas	Observaciones del Tribunal	Valoración global de la fiabilidad	
				2010	2009
PMO	sin reservas	s.o.	—	A	A
OIB	sin reservas	s.o.	—	A	A
OIL	sin reservas	s.o.	—	A	A
DIGIT	sin reservas	s.o.	—	A	A

(*) El director general afirma en su declaración de fiabilidad tener una seguridad razonable de que los procedimientos de control aplicados ofrecen las garantías necesarias sobre la regularidad de las operaciones.

A: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración correcta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

B: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración parcialmente correcta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

C: El informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración incorrecta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES RESPECTO DE LOS GASTOS ADMINISTRATIVOS

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Avances conseguidos	Respuesta de la institución	Análisis del Tribunal
2009	Parlamento <i>Pago de prestaciones sociales a miembros del personal</i> Habría que solicitar al personal la presentación periódica de documentación que confirme su situación personal. Además, el Parlamento debería aplicar un sistema para la supervisión y el control oportunos de dicha documentación.	El Parlamento adoptó medidas de reducción del riesgo: lanzamiento de una campaña para comprobar la idoneidad de ciertas prestaciones, lo que condujo a la recuperación de más de 70 000 euros; aplicación de una herramienta de control automatizada («ficha electrónica») que permite la verificación anual de los datos personales y administrativos de los agentes; y realización de controles sobre el establecimiento de derechos individuales durante los procedimientos de contratación o cuando los agentes cambian de categoría.	<i>El Parlamento continuará siguiendo de cerca estas cuestiones, en particular la eficacia de la verificación anual.</i>	El Tribunal toma nota de las medidas adoptadas por el Parlamento.
	Comisión — DG Relex <i>Pago de prestaciones y mejoras sociales a miembros del personal</i> Habría que solicitar al personal que presente periódicamente a los servicios de la Comisión documentos que acrediten su situación personal. Además, la DG RELEX debería aplicar un sistema para el control y supervisión oportunos de estos documentos.	Para la Comisión, la DG RELEX manifestó que la creación del SEAE podrá servir para recordar a los agentes la obligación de actualizar los expedientes cuando se trata de derechos. El personal ha sido informado al respecto. Se efectuarán controles suplementarios y se establecerán contactos entre la función de control <i>a posteriori</i> y las unidades responsables de comprobar si el recientemente introducido <i>software</i> ACL permitirá extraer muestras estadísticas para los controles que deben realizar las unidades encargadas del personal en las delegaciones.		El Tribunal toma nota de las medidas adoptadas por la Comisión.
	Supervisor Europeo de Protección de Datos <i>Pago de prestaciones sociales a miembros del personal</i> Habría que solicitar al personal que presente de manera periódica documentos que acrediten su situación personal. A este respecto, el Supervisor Europeo de Protección de Datos debería mejorar su sistema para el control y supervisión oportunos de estos documentos.	El SEPD ha corregido los errores observados en la DAS de 2009, y en 2010 y 2011 implementó herramientas para una mejor gestión de las prestaciones (contactos formales en el SEPD y con la PMO y ficha de información anual).	<i>El impreso relativo a la asignación familiar sin hijo a cargo se envía a la oficina pagadora (PMO) para comprobar la actualización de la información. Se conserva una copia en el expediente personal. El EDPS mejorará en lo sucesivo la gestión de estas asignaciones.</i>	El Tribunal toma nota de las medidas adoptadas por el SEPD.

CAPÍTULO 8

La obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	8.1-8.2
Autoevaluación por la Comisión de los resultados de su gestión	8.3-8.29
Introducción	8.3-8.4
Informes de las Direcciones Generales sobre los logros del ejercicio	8.5-8.14
Agricultura y desarrollo rural	8.5-8.7
Política regional	8.8-8.10
Investigación e innovación	8.11-8.14
Observaciones del Tribunal sobre los informes presentados por las Direcciones Generales	8.15-8.29
Pertinencia de la información sobre los resultados de su gestión	8.15-8.23
Comparabilidad de la información sobre los resultados de su gestión	8.24-8.25
Fiabilidad de la información sobre los resultados de su gestión	8.26-8.29
Informes especiales del Tribunal de auditoría de gestión	8.30-8.52
Introducción	8.30-8.32
Observaciones del Tribunal sobre el proceso de producción de resultados	8.33-8.48
Planificación estratégica	8.33-8.35
Identificación de necesidades	8.36-8.38
Conexión entre objetivos y medidas	8.39-8.40
Medios apropiados, suficientes y proporcionados	8.41-8.42
Calendario y presupuesto	8.43-8.44
Controles y seguimiento de la gestión	8.45-8.48
Observaciones del Tribunal sobre logros e informes presentados	8.49-8.52
Realización de objetivos establecidos	8.49-8.50
Presentación de informes sobre la gestión	8.51-8.52
Conclusiones y recomendaciones	8.53-8.59

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

8.1. El presente capítulo expone las observaciones del Tribunal sobre la autoevaluación por la Comisión de los resultados de su gestión, tal y como aparece reflejada en los informes anuales de actividad de los directores generales de dicha institución ⁽¹⁾ ⁽²⁾, y las principales constataciones de las auditorías de gestión del último ejercicio financiero que se presentan en los informes especiales del Tribunal ⁽³⁾.

8.2. La gestión se evalúa con arreglo a los principios de buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia) ⁽⁴⁾. Su medición resulta clave en todo el proceso de intervención pública y abarca los recursos (financieros, humanos, materiales, organizativos o normativos requeridos para la ejecución del programa), las realizaciones (los productos deseados del programa), los productos (los cambios inmediatos que se producen para los destinatarios directos en virtud del programa) y los impactos (cambios a largo plazo en la sociedad atribuibles, al menos en parte, a la acción de la UE).

AUTOEVALUACIÓN POR LA COMISIÓN DE LOS RESULTADOS DE SU GESTIÓN**Introducción**

8.3. Los directores generales de la Comisión fijan objetivos de rendimiento en el plan anual de gestión de la Dirección General y posteriormente dan cuenta de los logros conseguidos en los informes anuales de actividad.

8.1. *La Comisión manifiesta su satisfacción ante la auditoría llevada a cabo por el Tribunal con respecto a la información sobre los resultados, en un momento en que se pone una creciente atención en la necesidad de demostrar el valor añadido y el impacto del gasto de la UE.*

8.2. *No siempre es fácil medir los efectos de políticas complejas, dada la variedad de factores implicados, así como los efectos combinados de programas integrados. El control capta lo que se puede observar (y comunicar a través, entre otros, de los informes anuales de actividad), y se necesita la evaluación para determinar los efectos de las políticas.*

⁽¹⁾ Con inclusión, en los apartados 8.5 a 8.14, de un resumen de la información dada por los directores generales en los informes anuales de actividad que forman parte de la muestra seleccionada.

⁽²⁾ El artículo 60, apartado 7, del Reglamento financiero prevé que dichos informes «indicarán los resultados de sus operaciones en relación con los objetivos que se les hayan asignado, los riesgos asociados a tales operaciones, la utilización de los recursos puestos a su disposición y el funcionamiento del sistema de control interno».

⁽³⁾ Los informes especiales del Tribunal abarcan el presupuesto de la UE y los Fondos Europeos de Desarrollo.

⁽⁴⁾ El artículo 27 del Reglamento financiero dispone lo siguiente:

«1. Los créditos presupuestarios se utilizarán de acuerdo con el principio de buena gestión financiera, es decir de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

2. El principio de economía prescribe que las instituciones deberán disponer, en el momento oportuno, de los medios necesarios para llevar a cabo sus actividades, en la cantidad y calidad apropiada y al mejor precio.

El principio de eficiencia se refiere a la mejor relación entre los medios empleados y los resultados.

El principio de eficacia se refiere a la consecución de los objetivos específicos fijados y al logro de los resultados previstos».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.4. El Tribunal evaluó la información sobre el rendimiento contenida en los informes anuales de actividad de las Direcciones Generales de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI), de Política Regional (DG REGIO) y de Investigación e Innovación (DG RTD) ⁽⁵⁾, que se ocupan, respectivamente, de los dos principales ámbitos de gasto en régimen de gestión compartida y del mayor ámbito de gasto gestionado directamente por la Comisión. El Tribunal se centró especialmente en los objetivos y los indicadores de resultados correspondientes, valorando su pertinencia ⁽⁶⁾, comparabilidad ⁽⁷⁾ y fiabilidad ⁽⁸⁾.

Informes de las Direcciones Generales sobre los logros del ejercicio

Agricultura y desarrollo rural

8.5. En su informe anual de actividad, la DG AGRI presentó en un cuadro cifras sobre el estado actual de los «indicadores de resultados» en relación con cada «objetivo general», comparándolas con las metas fijadas. Esta Dirección General comunicó resultados positivos en materia de buena gestión financiera e hizo referencia a la nueva obligación de los Estados miembros de evaluar sus sistemas de identificación de parcelas, y a la posibilidad que tienen de pedir su certificación para confirmar, tras la correspondiente repetición de controles, la fiabilidad de las estadísticas de control. En esos casos, la Comisión limitaría las correcciones financieras al porcentaje de error resultante de las estadísticas de control.

8.6. En relación con el desarrollo rural, la DG AGRI comunicó los avances registrados en la aplicación de los 94 programas (con 33 900 millones de euros ejecutados de un total de 96 200 millones de euros), si bien el ritmo variaba según los Estados miembros y las medidas. Dado que 2010 representaba el punto intermedio del período de programación, la DG AGRI precisó que un inventario de la situación había contribuido a alimentar la reflexión sobre el futuro de la política de desarrollo rural, gracias también a 90 evaluaciones intermedias de los programas de desarrollo rural que se presentaron a la Comisión a final de año.

8.7. En el anexo 6 del informe anual de actividad se incluyeron los «objetivos específicos», los «indicadores de resultados» conexos, y las principales realizaciones de la política obtenidas respecto de cada actividad considerada en la presupuestación por actividades (PA).

8.4. El informe anual de actividad (IAA) es solo una de las herramientas para informar sobre los resultados. La Comisión ha reforzado su capacidad de evaluación y se presentan y explican conclusiones útiles en informes de evaluación (véase la respuesta al apartado 8.23) realizados por todos los actores implicados, por ejemplo los Estados miembros sujetos a unos mismos acuerdos de gestión, evaluadores externos, etc.

⁽⁵⁾ La muestra de las tres Direcciones Generales representa más del 70 % de los pagos efectuados por la UE en 2010 (DG AGRI: 55 500 millones de euros, DG REGIO: 30 600 millones de euros, DG RTD: 3 500 millones de euros).

⁽⁶⁾ Si los indicadores resultaban coherentes con los objetivos de la política y el tipo de gestión, y si estaban vinculados a una meta cuantificada.

⁽⁷⁾ Si los indicadores seleccionados en la fase de planificación fueron utilizados posteriormente para informar de los cambios producidos y explicarlos.

⁽⁸⁾ Si el director general pudo acreditar que disponía de garantías razonables respecto del contenido del informe presentado.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Política regional

8.8. En el informe anual de actividad, el director general indicó que la DG REGIO había cumplido sus prioridades operativas marcadas para el ejercicio en su plan de gestión y seguía avanzando de forma significativa hacia la consecución de sus objetivos a largo plazo y de carácter plurianual. En términos más amplios, la DG REGIO señaló que la política de cohesión⁽⁹⁾ había demostrado ser eficaz y que existían pruebas sólidas en cuanto al valor añadido que había aportado.

8.9. La DG REGIO facilitó información adicional sobre los controles implantados para garantizar los principios de economía, eficiencia y eficacia, y determinó, por lo que se refiere a la ejecución de programas operativos, que el 73 % de los importes decididos para el período 2007-2013 habían sido ejecutados satisfactoriamente con arreglo a cuatro criterios (progresos de los procedimientos de selección de los proyectos, preparación y ejecución de grandes proyectos, instrumentos de ingeniería financiera: establecimiento e inversión, pagos a los beneficiarios). Asimismo la DG REGIO presentó pruebas recientes del valor añadido de la política de cohesión citando las evaluaciones *ex post* de los programas del FEDER 2000-2006, las conclusiones de la «red de expertos en evaluación» sobre el período de programación 2007-2013 y el quinto informe sobre cohesión⁽¹⁰⁾.

8.10. La DG REGIO presentó las últimas novedades de ejecución de los períodos de programación separadamente para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión, la intervención de preadhesión y el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, incluyendo además los indicadores de resultados conexos en el anexo 7 del informe anual de actividad.

Investigación e innovación

8.11. En el informe anual de actividad, el director general recordó el objetivo de la Comisión y los Estados miembros de impulsar en Europa un sistema de investigación integrado y de categoría mundial. La situación que aparece descrita en términos generales es que la competitividad de la UE en el plano científico y tecnológico sigue siendo sólida, representando a escala mundial el 23,4 % del gasto total en inversión, el 22 % de los investigadores, el 32,4 % de todas las publicaciones de gran impacto y el 31,3 % de las patentes. Sin embargo, la UE ha sufrido un retroceso frente a las inversiones realizadas por las economías emergentes en el campo de la investigación.

8.8. En su informe anual de actividad, la Dirección General de Política Regional (DG REGIO) informa sobre los resultados en varios ámbitos: ejecución presupuestaria, desarrollo político, logros operacionales asociados a la calidad de la intervención y a la implementación del paquete de recuperación, buena gestión financiera, etc. Las prioridades operativas, definidas en el plan de gestión (PG), son uno de los elementos para evaluar los resultados.

⁽⁹⁾ La política de cohesión agrupa la política regional gestionada por la DG REGIO y el Fondo Social Europeo gestionado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.12. Por lo que se refiere al séptimo programa marco de investigación y desarrollo tecnológico (VII PM), el principal instrumento de que dispone la UE para ejecutar y apoyar su política de investigación, la DG RTD comunicó haber finalizado un total de 38 ⁽¹⁾ convocatorias de propuestas en 2010 y haber comprometido 5 200 millones de euros.

8.13. La evaluación intermedia del VII PM en 2010 llegaba a la conclusión de que el programa había contribuido al desarrollo del Espacio Europeo de Investigación y que sigue ejerciendo un papel decisivo en el panorama europeo de investigación gracias a su promoción de la excelencia y a su alcance geográfico adquirido a través de la cooperación transfronteriza.

8.14. El informe anual de actividad presentaba, además, los principales logros conseguidos en cada actividad y exponía los objetivos y los indicadores conexos en su anexo 8.

Observaciones del Tribunal sobre los informes presentados por las Direcciones Generales

Pertinencia de la información sobre los resultados de su gestión

Un conjunto coherente de objetivos, indicadores y metas centrado en la eficacia, pero los resultados requieren un análisis más minucioso

8.15. Las Direcciones Generales examinadas presentaron en sus planes de gestión un conjunto de objetivos, indicadores y metas, centrado particularmente en la eficacia. Fueron definidos objetivos generales en el nivel de la política estratégica y su consecución se midió mediante indicadores de impacto y metas conexas. En el nivel operativo fueron definidos objetivos específicos que se vincularon a indicadores de resultados y metas.

8.15. La Comisión considera que los informes anuales de actividad (IAA) examinados por el Tribunal son conformes con los requisitos del artículo 60, apartado 7, del Reglamento financiero.

Los objetivos, indicadores y metas del plan de gestión han sido determinados para centrarse en la eficacia de la política o del programa.

⁽¹⁾ Esta cifra se refiere al período comprendido entre enero y octubre de 2010 (véase la nota 4 del informe anual de actividad).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.16. En los informes anuales de actividad, sin embargo, no se analizaron en absoluto (DG REGIO, DG RTD) o solo parcialmente (DG AGRI) las diferencias entre las metas fijadas y los resultados obtenidos, por lo que su contenido no permitió entender suficientemente los casos en que una meta no se había alcanzado o bien se había visto sobrepasada de manera significativa.

El plan de gestión no prevé actualmente objetivos e indicadores para medir la economía y eficiencia

8.17. Las Direcciones Generales no establecieron en el plan de gestión objetivos, ni indicadores conexos para evaluar la economía (coste de los recursos) ni la eficiencia (relación entre recursos, realizaciones y resultados), ya sea en el nivel de la política de la UE o en el nivel del gasto bajo control directo de la Dirección General. A resultas de ello, no fue posible valorar en el informe anual de actividad si los logros expuestos habían sido consecuencia de una gestión económica y eficiente de los recursos ni tampoco si se habían registrado progresos en este sentido.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.16. Las instrucciones permanentes exigen a los servicios de la Comisión la justificación de cualquier discrepancia entre los resultados obtenidos y los esperados.

Para algunos casos, aunque falta un examen completo de las diferencias entre las metas y los resultados obtenidos, se suministra anualmente información sobre la situación actual, mostrando claramente la tendencia hacia la consecución de los objetivos.

La Comisión admite que la diferencia entre los logros reales y las metas planeadas podría explicarse mejor en futuros informes anuales de actividad y, en el futuro, se prestará especial atención a desarrollar más el análisis de los logros en relación con las metas fijadas.

8.17. En la implementación de la gestión por actividades, el PG fue la herramienta elegida por la Comisión para que sus servicios tradujeran la estrategia a largo plazo de la Comisión en objetivos generales y específicos.

Con respecto a los objetivos generales, las instrucciones permanentes obligan a los servicios a limitar su número, a alinearlos con la estrategia UE 2020 en particular, y a definir prioridades.

En cuanto a los objetivos específicos, se ha encargado a los servicios establecer unos objetivos en línea con los objetivos generales y que aborden el efecto directo de las acciones de la UE en la población destinataria.

En conclusión, el PG se centra en la eficacia de la política (el grado en el que se logran los objetivos).

Con respecto a los informes, los servicios de la Comisión informan en sus IAA sobre la eficacia, eficiencia y aspectos económicos de sus sistemas de control, en línea con el artículo 60, apartado 7, del Reglamento financiero. La parte 2 del IAA se centra en la eficacia del sistema de control interno mientras que la parte 3 recoge indicadores clave sobre legalidad y regularidad establecidos bajo el formato «entradas, realizaciones, resultados e impacto».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En algunos ámbitos las metas no aparecían suficientemente cuantificadas ni especificadas

8.18. La DG AGRI y la DG RTD no cuantificaron cuatro y tres metas, respectivamente, del total de diez fijado para los indicadores de impacto, limitándose a indicar una tendencia. Tampoco explicaron ni la base utilizada para fijar las metas respecto de cinco (DG AGRI) y cuatro (DG RTD) indicadores de impacto de un total de diez ni respecto de la totalidad de los indicadores de resultados establecidos en materia de cooperación en los diferentes ámbitos de investigación. En el caso de la DG REGIO se cuantificaron las metas para los indicadores de resultados e impacto, pero la mayoría de las prioridades operativas y realizaciones marcadas en su plan de gestión para 2010 no eran específicas ⁽¹²⁾ ni mensurables.

8.19. La DG RTD utilizó indicadores similares en siete actividades (de presupuestación por actividades) financiadas sin consolidar sus resultados, lo que dificulta una evaluación general. El informe anual de actividad de la DG RTD no distingue claramente el impacto de los proyectos financiados por el programa marco bajo su responsabilidad directa, del impacto de su labor de coordinación de los esfuerzos de investigación de los Estados miembros en el marco de una política de investigación europea común y coherente, en la cual la influencia de la Comisión es tan solo indirecta.

En algunos ámbitos no se definieron etapas intermedias para las metas plurianuales

8.20. En los ámbitos de política regional, investigación y, en menor medida y parcialmente, agricultura, las Direcciones Generales no utilizaron etapas intermedias idóneas al establecer objetivos y metas para períodos de programación plurianuales.

8.18. Las instrucciones permanentes de la Comisión no requieren que todos los indicadores sean cuantitativos ni que expliquen las metas, ya que el PG es principalmente una herramienta de gestión. Los indicadores tienen que ser mensurables para controlar el progreso hacia la obtención de los objetivos marcados, y las tendencias son adecuadas para este fin.

Para la DG REGIO, los objetivos generales y específicos asociados a la presupuestación por actividades (PA) son «SMART» y también queda clara la definición de rendimientos políticos. La DG REGIO ha introducido las denominadas «prioridades operacionales». Estas tienen por objeto introducir un estilo de gestión basado en un enfoque de «pensamiento sistémico» centrado en aumentar la calidad. Como tal, el foco se centra más en los procesos y progresos que en alcanzar rendimientos y metas específicos.

8.19. Aunque algunos indicadores se utilizan para varias actividades, las instrucciones permanentes exigen a los servicios de la Comisión la presentación de sus objetivos e indicadores mediante la actividad de PA, y no consolidar información relativa a las distintas actividades.

Es extremadamente difícil separar los impactos según la naturaleza de la intervención de la Dirección General de Investigación e Innovación (DG RTD), ya que los impactos se refieren a los últimos cambios en la sociedad de la UE. Estos cambios sociales dependen esencialmente de la acción de otros actores (Estados miembros, regiones, empresas, etc.).

8.20. Para los programas plurianuales no siempre es significativo establecer mediciones intermedias, ya que los impactos solo pueden alcanzarse de forma no lineal al final del período de programación. De acuerdo con las instrucciones permanentes de la Comisión, las etapas intermedias solo son necesarias para los objetivos generales. La cobertura anual sobre entradas, realizaciones y resultados, es decir, el control del progreso en la implementación del programa, permite una valoración regular del progreso para la consecución de los objetivos.

Además, en el ámbito del desarrollo rural, la evaluación intermedia de los programas de desarrollo rural (PDR) proporciona una visión cuantitativa y cualitativa independiente y más detallada sobre la adecuada evolución de los programas en relación con los objetivos marcados y sobre los ajustes necesarios.

⁽¹²⁾ Así sucedía, por ejemplo, con las prioridades operativas de 2010 «1.1. Adoptar medidas para facilitar una ejecución de alta calidad de los programas por parte de organismos nacionales y regionales» o «1.2. Adoptar medidas con los Estados miembros y los países candidatos para garantizar una correcta absorción y utilización de los recursos».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.21. El ritmo de ejecución habitual puede ser relativamente lento en los programas plurianuales, por lo que en algunos casos la consecución de un porcentaje inferior al 10 % de una meta tras una serie de años puede considerarse normal y en otros casos denotar la existencia de retrasos. Por ejemplo, la meta fijada en el FEDER con respecto al número adicional de usuarios con acceso a la banda ancha en seis Estados miembros fue de 10 millones de personas para el período 2007-2013. El último resultado conocido fue de 550 000 usuarios durante el período 2007-2009, lo que representa el 5,5 % de la meta global transcurridos tres años del número total de siete. No se indicó si este nivel se consideraba suficiente para alcanzar la meta plurianual. En estos supuestos, no será posible hasta el final del período verificar si las Direcciones Generales están en vías de lograr sus metas plurianuales.

La descripción de los logros de la política no aportaba mucha información sobre resultados e impactos

8.22. Junto con los indicadores de resultados, los directores generales describían en el informe anual de actividad «los logros de la política» conseguidos durante el año, descripción que tendía más a referirse a las realizaciones (la actividad de la Dirección General, las medidas adoptadas, su finalidad y los productos facilitados) y a los recursos (volumen neto aportado), que a evaluar los efectos de las acciones (resultados para los destinatarios directos o impacto de los programas).

Para aquellos indicadores que miden objetivos finales de la política de investigación e innovación a escala de la UE y para aquellos de la actividad «Desarrollo del EEL», la información suele ser actualizada anualmente con un cierto lapso de tiempo de dos o más años dependiendo del indicador. En el futuro se podrá considerar la propuesta del Tribunal de suministrar más explicaciones explícitas sobre si los objetivos se consideran encaminados.

Véase también la respuesta al apartado 8.21.

8.21. El ritmo de ejecución de los programas plurianuales puede, efectivamente, ser relativamente lento. La razón es doble: la implementación de los programas implica un refuerzo inicial de la capacidad y el impacto deseado tarda varios años en hacerse sentir.

Con respecto al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) al acceso a la banda ancha, las metas de 2007-2013 mencionadas para los distintos indicadores de resultado no se alcanzarán en siete años, sino al final del período de elegibilidad, dos años más tarde. La DG REGIO ha subrayado en documentos clave, todos mencionados en el informe anual de actividad, la necesidad de que los Estados miembros aceleren la consecución de los objetivos de la UE para 2020 con respecto al acceso a la banda ancha ⁽¹⁾.

Véase también la respuesta al apartado 8.20.

8.22. Es propio de la naturaleza anual del ciclo del informe anual de actividad que, dentro del período plurianual durante el cual se implementa la política o programa, en la parte de gestión del informe anual de actividad el ordenador delegado (OD) se centre en las entradas y resultados bajo su campo de gestión en lugar de en los resultados e impactos a largo plazo de las políticas y programas, que solo pueden conocerse al final del programa y también pueden verse influidos por otros factores fuera de su ámbito de gestión.

Véase también la respuesta al apartado 8.23.

⁽¹⁾ Comunicación «Política de cohesión: Informe estratégico de 2010 sobre la aplicación de los programas 2007-2013» [Com(2010) 110 final, de 31.3.2010, p. 13]; Comunicación «Contribución de la política regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020» [COM(2010) 553 final, de 6.10.2010, p. 7].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.23. Este fue el caso sobre todo de la DG AGRI, que en su descripción de los logros de la política apenas hacía referencia a los efectos de sus acciones ⁽¹³⁾. En comparación con ella, la DG REGIO y la DG RTD presentaron información más significativa sobre resultados e impactos, sobre todo más la primera Dirección General (valoración cualitativa de la ejecución de los programas operativos) que la segunda (presentación de resultados clave de la evaluación intermedia del VII PM).

Comparabilidad de la información sobre los resultados de su gestión

Los objetivos, indicadores y metas establecidos en el plan de gestión de la DG AGRI y la DG RTD fueron los utilizados en general en los informes presentados

8.24. Tanto en la DG AGRI como en la DG RTD, los objetivos, indicadores y metas anunciados en el plan de gestión anual fueron los utilizados en general para dar cuenta del rendimiento en el informe anual de actividad. Sin embargo, hubo un número reducido de casos ⁽¹⁴⁾ en que faltó una explicación de los distintos motivos por los que se habían modificado indicadores o metas (elección de un indicador más específico o mensurable, nuevas prioridades políticas, actualización de la información disponible).

8.23. Los amplios exámenes de las evaluaciones se hacen de forma más apropiada a través de informes de evaluación específicos, elaborados conjuntamente por varias DG y que implican a más de un ordenador delegado (OD). El formato del IAA, dada su naturaleza de informe de gestión, no está preparado para incluir una información amplia de los resultados de las actividades de evaluación. Sin embargo, si alguna de esas evaluaciones hiciera reconsiderar de aspectos políticos o de gestión, se tomarían medidas. Solo en tales casos esto también se haría constar a través del IAA (solo se informa de las excepciones).

La descripción de los logros de las políticas de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI) se centró en informar sobre la consecución de las prioridades con datos cuantificables y algunos ejemplos cualitativos para ilustrar dichos logros por actividad de la PA. Sin embargo, la información se presentó teniendo en cuenta el público destinatario (público en general) y por tanto se hicieron algunas concesiones para dotarla de mayor legibilidad, recogido el grueso de la información sobre los resultados en el anexo 6 del IAA.

8.24. La DG AGRI estima que existe una buena estabilidad general a lo largo de los años en lo que respecta a los indicadores y metas. Tal y como subraya el Tribunal, el cambio en indicadores y metas constituye una excepción, fruto, entre otros, de la elección de un indicador más específico y mensurable o una información actualizada. En el futuro, se prestará especial atención a hacer más explícita la justificación de los cambios en los indicadores/revisión de las metas.

Todos los casos de cambios entre los objetivos, indicadores y metas en el plan de gestión y en el informe anual de actividad de la DG RTD están justificados. Esta justificación podría, efectivamente, ser más explícita en futuros IAA.

⁽¹³⁾ Salvo en lo relativo a la legalidad de los gastos, en donde se afirmó que el porcentaje de error registrado en torno al 2 % constituía una realización atribuible a los sistemas implantados.

⁽¹⁴⁾ En el informe anual de actividad de la DG AGRI fueron sustituidos dos de los once indicadores de impacto del plan de gestión y se modificó una meta. La DG RTD modificó dos indicadores de resultados y eliminó un tercero. En ninguno de los respectivos informes anuales de actividad constaba una explicación del motivo de los cambios.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En el informe anual de actividad de la DG REGIO no se explicaron con frecuencia los ajustes realizados a los indicadores y metas

8.25. Los objetivos anunciados en el plan de gestión de 2010 fueron los utilizados para dar cuenta del rendimiento en el informe anual de actividad, pero cuando la DG REGIO quiso reflejar la evolución de la política y ajustaba los indicadores y metas, no se presentaron explicaciones respecto de los 14 ajustes que se citan a continuación (de un total de 16):

- una de las metas de siete indicadores de impacto fue modificada entre el plan de gestión y el informe anual de actividad sin que se explicara el motivo de la diferencia,
- seis indicadores de resultados fueron añadidos ⁽¹⁵⁾ y uno eliminado ⁽¹⁶⁾, por ejemplo, en el caso del FEDER, sin que se explicara la razón del ajuste,

8.25. En general, existe una buena estabilidad general a lo largo de los años en lo que respecta a los indicadores y metas de la DG REGIO. En el informe anual de actividad de 2010, se realizaron esfuerzos para presentar la evolución de los resultados conocidos para alcanzar progresivamente las metas plurianuales.

Las revisiones de los indicadores y metas reflejan un continuo progreso hacia la transmisión y el uso de información actualizada disponible en documentos oficiales (y que se identifica a través de las correspondientes notas a pie de página, con tanta información como se estime necesaria). Este proceso se explicó en el IAA de 2009 (página 21), que determinaba que los indicadores centrales se utilizarían progresivamente para dar seguimiento a los logros de la política de cohesión.

Como resultado de la crisis, algunos programas modificaron sus estrategias y su asignación de fondos a las distintas prioridades, lo que influyó en las metas correspondientes, tal y como se explica en la página 7 del informe anual de actividad. La DG REGIO tratará de asegurar que tales modificaciones sean recogidas en el IAA.

- Se añadieron para la actividad del FEDER algunos indicadores de resultados ambientales (reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, protección ante inundaciones, etc.). Es una revisión positiva en sintonía con el apartado 8.18.

⁽¹⁵⁾ Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, aumento de la capacidad de producción de energías renovables, número de beneficiarios de las medidas de protección contra las inundaciones, número de beneficiarios de las medidas de protección contra los incendios forestales, aumento del número de personas con acceso a banda ancha, número de proyectos que cumplen dos de los criterios transfronterizos.

⁽¹⁶⁾ Número de escuelas reconstruidas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- seis metas del FEDER fueron modificadas sin explicación y se añadió una meta de 170 000 proyectos cofinanciados de ayuda a las PYME para el período 2007-2013; en las otras cinco metas de indicadores del FEDER ⁽¹⁷⁾, los Estados miembros afectados eran diferentes a los citados en la fase de planificación; por ejemplo, la meta de «número adicional de personas beneficiarias de proyectos de instalación o renovación de plantas de depuración», que en el plan de gestión se había fijado en 31,5 millones de personas correspondientes a 16 Estados miembros, pasó a ser de 12,5 millones correspondientes a 13 Estados miembros en el informe anual de actividad. Las diferencias no se explicaron en el informe.

- Las cifras del plan de gestión se refieren a las cifras en el momento de las negociaciones, mientras que en el informe anual de actividad, la DG REGIO pudo informar sobre las metas y los logros reales recogidos en los informes anuales de aplicación de 2009. Cuando procede, se incluyen notas a pie de página para dar información adicional y mantener el perímetro mencionado en el PG de 2010.

La nueva meta de 170 000 PYME representa una mejora del proceso de información, ya que inicialmente no fue posible establecer una meta cuando se redactó el plan de gestión.

A falta de indicadores completos a escala de la UE, es aceptable presentar indicadores para algunos Estados miembros solo conforme a instrucciones de la Comisión, y esta situación ha sido aceptada en el pasado por la autoridad presupuestaria.

En el plan de gestión, las metas y los últimos resultados conocidos eran en ocasiones presentados para dos grupos distintos de Estados miembros. Para mejorar la comparabilidad de los últimos resultados conocidos y las metas, la DG REGIO ha ajustado las cifras utilizando el mismo grupo de Estados miembros.

Fiabilidad de la información sobre los resultados de su gestión

En 17 de los 31 indicadores se pudo determinar que la fuente de información era fiable

8.26. El Tribunal examinó una muestra de 31 indicadores de las tres Direcciones Generales analizadas ⁽¹⁸⁾. En 17 de ellos pudo determinarse que la fuente de la información sobre los resultados obtenidos era fiable. Por lo general, se refería a datos provenientes de proveedores externos y autorizados de estadísticas o de bases de datos gestionadas internamente, incluida la información contable.

8.26.-8.27. Nota a pie de página 19. El indicador mencionado por el Tribunal se refiere en efecto al «Número de infraestructuras de investigación de relevancia mundial lanzado conjuntamente a escala de la UE» y se modificará en consecuencia.

⁽¹⁷⁾ Número de empresas creadas, mejora de accesos (kilómetros de carreteras y vías férreas reconstruidas), número adicional de personas beneficiarias de proyectos de instalación o renovación de plantas de depuración, puestos de trabajo de investigación creados y número de estudiantes que se benefician de la mejora de infraestructuras de enseñanza.

⁽¹⁸⁾ Los indicadores fueron seleccionados para garantizar una cobertura amplia de los principales objetivos de cada Dirección General.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Las insuficiencias del sistema de control afectan a la fiabilidad en los ámbitos de política regional y desarrollo rural

8.27. De los restantes 14 indicadores, ocho indicadores de resultados del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y cuatro indicadores de impacto de desarrollo rural⁽¹⁹⁾ fueron consolidados por las Direcciones Generales respectivas con arreglo a la información facilitada por los Estados miembros sobre la ejecución de los programas. La Comisión vio comprometida su capacidad de garantizar que la información fuera fiable y comparable por limitaciones legales (véase el apartado 8.28) y prácticas (véase el apartado 8.29).

8.28. En el caso del FEDER, no existía una exigencia legal de instaurar un conjunto común de indicadores de resultados, por lo que las autoridades de gestión no estaban obligadas a utilizar el conjunto de «indicadores claves del FEDER y el Fondo de Cohesión» que se define en las «orientaciones indicativas sobre métodos de evaluación: indicadores de seguimiento y evaluación» dictadas por la Comisión en agosto de 2006. Por consiguiente, había un riesgo elevado de que los datos recopilados sobre los indicadores clave y utilizados en el anexo 7 del informe anual de actividad no fueran exhaustivos ni comparables⁽²⁰⁾.

8.29. La Comisión no verificó la fiabilidad de los datos del FEDER y del desarrollo rural comunicados por los organismos competentes de los Estados miembros a través de otros controles que no fueran de verosimilitud⁽²¹⁾. La información proveniente de los sistemas informáticos utilizados por los Estados miembros para su comunicación a la Comisión fue objeto de agregación por programa o medida. La Comisión no tenía acceso directo a los datos referidos a los proyectos por lo que no pudo proceder a controles en profundidad de forma más sistemática.

8.27. Véase la respuesta al apartado 8.29.

8.28. Las limitaciones identificadas por el Tribunal se refieren a asuntos que deben ponerse en perspectiva. La DG REGIO ha desarrollado y mejorado continuamente disposiciones para la elaboración de un informe de resultados. Ha ido más allá de los requisitos reglamentarios previstos por el legislador, en particular con el establecimiento de «indicadores centrales». Sin embargo, la DG REGIO es consciente de tales deficiencias y ha estado trabajando en la mejora de la información sobre los indicadores centrales recomendados a través del trabajo en colaboración con los Estados miembros. Se introducirán ajustes en futuros fundamentos jurídicos.

8.29. La DG REGIO está verificando las cifras recibidas de los Estados miembros (EM) y utilizando su importante cooperación con ellos y con las regiones para convencerles de que aporten cifras más fiables. No obstante, los requisitos legales sitúan la principal responsabilidad en las autoridades de gestión en cuanto a la selección de proyectos, al establecimiento de objetivos y al control detallado. En cuanto al seguimiento del uso temático de la financiación de la UE, los resultados del informe anual del programa 2009 fueron debatidos en distintos foros e implicando a distintas autoridades (COCOF, reuniones técnicas, anuales o comités de control) con las consecuentes correcciones en los datos. El control de calidad de la Comisión de los informes producidos por este sistema de información continuará y se intensificará.

Para el desarrollo rural, la Comisión estableció un Marco común de seguimiento y evaluación (MCSE) para el período de programación 2007-2013. Por primera vez aporta un único marco para el seguimiento y evaluación de todas las intervenciones de desarrollo rural sobre la base de indicadores comunes.

⁽¹⁹⁾ Los otros dos indicadores eran uno sobre la convergencia hacia los objetivos de Lisboa en las regiones, que se basaba en datos de Eurostat y fue revisado significativamente durante el año, y otro sobre el número de infraestructuras de investigación construidas y explotadas en común a escala de la UE, que incluía datos sobre las infraestructuras aún no construidas.

⁽²⁰⁾ Este problema no afecta a los indicadores de desarrollo rural para los que el artículo 62 del Reglamento (CE) n° 1974/2006 de la Comisión (DO L 368 de 23.12.2006, p. 15) definía un conjunto común de indicadores.

⁽²¹⁾ Verificación de escalas unitarias, detección de errores de mecanografía y comparación de datos comunicados en los niveles del programa o de la medida con otra información presentada en los informes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión dedicó muchos esfuerzos, en colaboración con los Estados miembros, a ajustar la calidad y fiabilidad de la información suministrada conforme a este marco. La evaluación intermedia de los programas de desarrollo rural sugiere que persisten las dificultades a la hora de cuantificar los indicadores de impacto para varios programas. Para estos existen en la actualidad más estudios, en estrecha colaboración con los Estados miembros, ambos en relación con el actual período de programación y con vistas al futuro.

En este marco, recae en los Estados miembros la responsabilidad de proporcionar datos de seguimiento fiables, en línea con el reparto de competencias conforme a la gestión compartida. Teniendo en cuenta el alto número de proyectos y el amplio margen de especificidades de los proyectos de los Estados miembros, no es ni viable ni rentable para la Comisión verificar a nivel de proyecto la información suministrada por los Estados miembros.

INFORMES ESPECIALES DEL TRIBUNAL DE AUDITORÍA DE GESTIÓN

Introducción

8.30. El Tribunal examina en sus informes especiales si la intervención de la UE es gestionada de conformidad con los principios de buena gestión financiera. Para elegir los temas de sus informes, el Tribunal tiene en cuenta la importancia relativa del ámbito fiscalizado, los riesgos para la buena gestión financiera, el hecho de que se hayan tratado previamente temas relacionados en fiscalizaciones anteriores o en el marco de otras evaluaciones y la pertinencia, es decir, la medida en que los resultados de la fiscalización contribuirán a mejorar la eficacia, eficiencia y la economía del gasto de la UE.

8.31. Los informes especiales aprobados por el Tribunal en 2010 son los siguientes:

Informes especiales aprobados por el Tribunal de Cuentas en 2010 ⁽²²⁾

- N° 1/2010 «¿Se controlan de manera eficaz los procedimientos aduaneros simplificados aplicables a las importaciones?»
- N° 2/2010 «La eficacia de los regímenes de apoyo Estudios preliminares y Construcción de nuevas infraestructuras pertenecientes al sexto programa marco de investigación»
- N° 3/2010 «Evaluaciones del impacto en las instituciones europeas: ¿Sirven de apoyo a la adopción de decisiones?»

⁽²²⁾ Los informes especiales se encuentran en el sitio web del Tribunal en la siguiente dirección: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- N° 4/2010 «¿Pueden generar buenos resultados la concepción y la gestión del régimen de movilidad del programa Leonardo da Vinci?»
- N° 5/2010 «Aplicación del enfoque Leader al desarrollo rural»
- N° 6/2010 «¿Ha logrado sus objetivos principales la reforma del mercado del azúcar?»
- N° 7/2010 «Fiscalización del procedimiento de liquidación de cuentas»
- N° 8/2010 «Mejora del rendimiento del transporte en los ejes ferroviarios transeuropeos: ¿Ha sido eficaz la inversión de la UE en infraestructura ferroviaria?»
- N° 9/2010 «¿Se ha utilizado de manera óptima el gasto de las Medidas Estructurales de la UE en abastecimiento de agua para uso doméstico?»
- N° 10/2010 «Medidas específicas en favor de la agricultura de las regiones ultraperiféricas y de las islas menores del mar Egeo»
- N° 11/2010 «La gestión por la Comisión del apoyo presupuestario general en los países ACP, de América Latina y de Asia»
- N° 12/2010 «La ayuda de la UE al desarrollo de la educación básica en el África subsahariana y Asia meridional»
- N° 13/2010 «¿Se ha iniciado con éxito el nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación en el Cáucaso Sur (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) y está obteniendo resultados?»
- N° 14/2010 «La gestión por la Comisión del sistema de controles veterinarios a las importaciones de carne a raíz de las reformas de 2004 en la normativa sobre higiene»

8.32. Los 14 informes especiales aprobados por el Tribunal en 2010 contenían una serie de observaciones que se citan a continuación sobre la gestión y la producción de resultados obtenidos mediante los fondos de la UE, desde la planificación inicial a la presentación del informe de gestión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Observaciones del Tribunal sobre el proceso de producción de resultados*Planificación estratégica*

8.33. En algunos de sus informes ⁽²³⁾, el Tribunal recordaba los principios que rigen una correcta planificación: el encuadre y la priorización de las iniciativas en un contexto estratégico, el establecimiento de objetivos específicos, medibles, realistas, pertinentes y delimitados en el tiempo (SMART) y su articulación coherente en distintos documentos de planificación; una correcta evaluación de impacto *ex ante* puede desempeñar un importante papel en el proceso de toma de decisiones.

8.34. En este sentido, el Tribunal constató una planificación estratégica inadecuada en las iniciativas de desarrollo de capacidades en el ámbito de la ayuda al desarrollo en materia de educación básica (IE n° 12/2010, apartado 69), una priorización y articulación de objetivos insuficientes en la política de vecindad (IE n° 13/2010, apartado 68), y una falta de objetivos específicos, mensurables y delimitados en el tiempo en el enfoque Leader (IE n° 5/2010, apartado 26). En su informe sobre el régimen de movilidad del programa Leonardo da Vinci, el Tribunal constató que la Comisión no había finalizado la implantación de objetivos SMART e indicadores de impacto para medir la consecución de los objetivos del programa, de manera que no aún puede evaluar, tres años después del inicio de este, cómo se consiguen los objetivos perseguidos (IE n° 4/2010, apartados 48, 50, 61 y 62).

8.35. El Tribunal puso de manifiesto, sin embargo, mejoras en la definición de objetivos en el apoyo presupuestario a los países en desarrollo (IE n° 11/2010, apartados 56 y 96), y un ejemplo de buenas prácticas en la «mejora de la regulación» en la que las evaluaciones de impacto habían ayudado eficazmente al proceso de adopción de decisiones en la UE (IE n° 3/2010, apartado 87).

Identificación de necesidades

8.36. En algunas de sus observaciones ⁽²⁴⁾, el Tribunal proporcionaba ejemplos que ilustraban que, para lograr buenos resultados, es importante identificar claramente las necesidades a las que deben atender los programas.

8.34. La planificación estratégica en cuanto al desarrollo de la capacidad depende de una clara demanda por parte del país socio y del líder del gobierno. Las lecciones aprendidas en este ámbito muestran que, sin esta responsabilización, el apoyo institucional externo no será utilizado como base para una mejora efectiva de la capacidad.

Con respecto al programa de movilidad Leonardo da Vinci, el Comité para el programa de aprendizaje permanente adoptó en su reunión de 17 de junio de 2010 los indicadores. La Comisión proporcionará al comité un primer informe sobre estos indicadores a lo largo de 2011.

Con respecto al enfoque Leader, la Comisión está de acuerdo en que los objetivos de las estrategias de desarrollo locales individuales deben establecerse en línea con los criterios SMART en la medida de lo posible. Para ayudar a los grupos de acción local en esta tarea, los fondos de desarrollo rural apoyan a través de la medida «adquisición de capacidades», tanto las actividades de asistencia como de formación.

8.35. La Comisión recibe con satisfacción el reconocimiento de las mejoras realizadas en la definición de los objetivos de apoyo presupuestario. El informe anual del FED también confirma el importante progreso realizado por la Comisión para demostrar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad establecidos por el Acuerdo de Cotonú y para introducir marcos de evaluación formales para el rendimiento de la gestión financiera pública.

⁽²³⁾ IE n° 12/2010, apartado 69; IE n° 13/2010, apartado 68; IE n° 5/2010, apartado 26; IE n° 11/2010, apartados 56 y 96; IE n° 3/2010, apartado 87; IE n° 4/2010, apartados 48, 50, 61 y 62.

⁽²⁴⁾ IE n° 8/2010, apartado 63; IE n° 9/2010, apartado 72; IE n° 13/2010, apartado 70; IE n° 5/2010, apartado 48.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.37. En efecto, el Tribunal señaló que en la definición de proyectos prioritarios de los ejes ferroviarios transeuropeos había que incluir necesidades actuales y previstas (IE n° 8/2010, apartado 63).

8.38. El Tribunal también ha destacado que un buen análisis de las necesidades evita la fijación de objetivos que vayan más allá de lo que verdaderamente se requiere y, al mismo tiempo, favorece la adopción de soluciones alternativas menos costosas (IE n° 9/2010, apartado 72).

Conexión entre objetivos y medidas

8.39. En algunos de sus informes ⁽²⁵⁾ el Tribunal ha puesto de relieve que tiene que haber una conexión clara entre los objetivos perseguidos y las medidas elegidas para alcanzarlos.

8.40. Si no se especifica esta conexión, es improbable que la concepción de las medidas seleccionadas permita alcanzar los objetivos perseguidos (véase el IE n° 10/2010, apartado 34, sobre las regiones ultraperiféricas y las islas menores del Mar Egeo). En relación con la «mejora de la regulación», el Tribunal observó que los informes de evaluación de impacto carecían de una presentación normalizada del modo de lograr los objetivos y efectos de la intervención propuesta con los mecanismos de ejecución destinados a este fin y, en los programas de gastos, con el presupuesto estimativo (IE n° 3/2010, apartado 60).

Medios apropiados, suficientes y proporcionados

8.41. Algunas observaciones del Tribunal ⁽²⁶⁾ se refieren a la importancia de seleccionar de forma idónea los medios para alcanzar los objetivos fijados.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.37. Con respecto a la definición de proyectos prioritarios de los ejes ferroviarios transeuropeos, la experiencia ha demostrado que es especialmente difícil llegar a una descripción definitiva de los principales ejes ferroviarios transeuropeos, aunque es una aspiración correcta, ya que están en constante cambio dependiendo de la migración, de los patrones del comercio y del contexto geopolítico. Se han realizado estudios para analizar los flujos del tráfico existentes y esperados, tanto para proyectos individuales como para la red, y todavía falta que se llegue a resultados concluyentes. Como consecuencia, en la actualidad no es posible tal definición y los proyectos prioritarios deben seguir basándose en acuerdos políticos entre el Consejo y el Parlamento Europeo basados en los mejores datos disponibles.

8.40. La Comisión está de acuerdo en que el programa de apoyo a las islas menores del Mar Egeo podría mejorar y trabaja en colaboración con las autoridades griegas para lograr este objetivo.

⁽²⁵⁾ IE n° 10/2010, apartado 34; IE n° 3/2010, apartado 60; IE n° 6/2010, apartados 94 y 96.

⁽²⁶⁾ IE n° 12/2010, apartado 66; IE n° 7/2010, apartado 90; IE n° 9/2010, apartado 53.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.42. En relación con la ayuda de la UE al desarrollo de la educación básica en el África subsahariana, el Tribunal destacó que las dificultades de la Comisión para asignar personal con el perfil necesario a las delegaciones comprometen su capacidad para gestionar los programas con eficacia (IE n° 12/2010, apartado 66). En el diferente contexto del procedimiento de liquidación de cuentas, el Tribunal señaló que las correcciones impuestas, para ser realmente eficaces, deben tener un efecto preventivo o disuasivo para los responsables de la irregularidad (IE n° 7/2010, apartado 90).

Calendario y presupuesto

8.43. El Tribunal ha destacado en sus informes ⁽²⁷⁾ la importancia de la planificación en la fase de ejecución de los proyectos para evitar retrasos o gastos excesivos.

8.44. En este sentido, el Tribunal observó que los proyectos de inversiones de la UE en infraestructura ferroviaria que no se habían beneficiado de una preparación rigurosa y minuciosa corrían mayor riesgo de registrar aumentos de costes significativos (IE n° 8/2010, apartado 46), y que los retrasos de los proyectos de abastecimiento de agua para consumo doméstico, debidos a requisitos adicionales impuestos por evaluaciones de impacto medioambiental, a dificultades para obtener los permisos administrativos y a estimaciones o cálculos inexactos, podrían haberse evitado en parte con una mejor planificación (IE n° 9/2010, apartado 51).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.42. La Comisión reconoce que es esencial el peritaje adecuado en el campo de la educación. Cuando la educación es una prioridad para una delegación, la Comisión emprende los pasos necesarios para facilitar el peritaje adecuado, por ejemplo delegando, de acuerdo con la política de división de competencias de la UE, la responsabilidad en un Estado miembro que tenga el peritaje sectorial pertinente, o proporcionando un peritaje adecuado en los servicios centrales a través de las direcciones geográficas y con apoyo de las unidades temáticas. También se ha previsto que se desarrollen redes temáticas para conectar mejor el peritaje de las direcciones temáticas y geográficas de los servicios centrales con las delegaciones.

La conformidad de la liquidación está diseñada para excluir de la financiación de la UE aquellos gastos que no cumplan con la reglamentación de la UE. No es un mecanismo para recuperar los pagos indebidos a los beneficiarios lo que, según el principio de gestión conjunta, es responsabilidad única de los Estados miembros.

Cuando se identifiquen pagos indebidos a los beneficiarios como resultado de la conformidad de la liquidación, los Estados miembros deberán hacer un seguimiento con acciones de recuperación de fondos ante estos beneficiarios. Cuando las devoluciones no sean necesarias porque la corrección financiera se refiere a deficiencias en los sistemas de gestión y control de un Estado miembro, las correcciones serán una forma importante de mejorar dichos sistemas y por tanto prevenir o detectar y recuperar pagos indebidos a beneficiarios.

Además, la legislación agrícola dispone sanciones efectivas, disuasorias y proporcionales para los beneficiarios que hayan recibido pagos irregulares.

8.44. En numerosas ocasiones, la Comisión ha hecho hincapié en la importancia de la planificación del proyecto por parte de las autoridades nacionales y regionales en el contexto de los proyectos del Fondo de Cohesión y de proyectos importantes sujetos a los fondos estructurales. En el contexto del período de programación 2007-2013 de los Fondos Estructurales, se ha creado de forma específica el fondo de asistencia técnica JASPERS para apoyar, principalmente en los 12 nuevos Estados miembros de la UE, un mejor diseño y planificación de los proyectos.

Sin embargo, la planificación es solo uno de los elementos que afecta al gasto excesivo y a los retrasos. Tal y como concluyó también el Tribunal en el apartado 45 de su informe especial sobre inversión en infraestructura ferroviaria europea, «en casi todos los casos, este aumento [de los costos] surgió por cuestiones asociadas a factores imprevistos que surgieron durante la fase de construcción, como condiciones geográficas inesperadamente difíciles, requisitos de protección ambiental, requisitos de seguridad u ofertas de los contratistas, mayores de lo esperado».

⁽²⁷⁾ IE n° 8/2010, apartado 46; IE n° 9/2010, apartado 51; IE n° 5/2010, apartado 71.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Controles y seguimiento de la gestión

8.45. Algunas de las observaciones del Tribunal ⁽²⁸⁾ alientan a los responsables a mejorar los sistemas de control interno y a efectuar el seguimiento de la gestión mediante la instauración de mecanismos idóneos para registrar información y datos sobre los efectos o el grado de rendimiento obtenidos.

8.46. Por ejemplo, el Tribunal observó que las revisiones de las intervenciones en materia de educación básica financiadas por la UE en el África subsahariana tienden a centrarse en los procesos y las cuestiones financieras relacionadas con condiciones de pago específicas, más que en los efectos sobre la educación (IE n° 12/2010, apartado 62), y que los grupos de acción local encargados de la ejecución del programa Leader no recopilaban datos ni evaluaron si se habían cubierto los objetivos de la estrategia local (IE n° 5/2010, apartado 31).

8.47. El Tribunal también constató, sin embargo, que los sistemas de control y supervisión tenían aspectos eficientes, como las verificaciones de la Oficina Alimentaria y Veterinaria de la Comisión, que servían para mantener la necesaria presión de control (IE n° 14/2010, apartado 67), y que la Comisión había desarrollado un enfoque válido de los controles sobre los procedimientos aduaneros simplificados (IE n° 1/2010, apartado 81).

8.48. El Tribunal destacó en uno de sus informes (IE n° 10/2010, apartado 40) la utilidad de una evaluación anual de la ejecución de los programas, indicando que una evaluación de este tipo permitía a los responsables introducir cambios eficaces en los programas en curso.

8.46. Con respecto a los programas de apoyo político del sector educativo financiados por apoyo presupuestario sectorial, el progreso en función de los indicadores de resultados (participación, finalización, supervivencia y logros educativos en algunos casos) es evaluado en revisiones conjuntas con otros donantes, dirigidas por el país socio. Cuando se acuerdan con los socios disposiciones sobre el seguimiento de los resultados, la Comisión considera que la adecuada combinación de indicadores de resultados y de proceso otorga la imagen integral necesaria del progreso del país en la puesta en marcha de su política sectorial.

Con respecto a Leader, la Comisión ha proporcionado a los Estados miembros más directrices sobre cómo hacer un mejor control, supervisión y mejora de las estrategias de los grupos de acción local (GAL) y de sus respectivos logros. También ha lanzado a principios de 2011 un grupo temático sobre la calidad de las estrategias de desarrollo local, incluyendo cuestiones de seguimiento y evaluación, conforme a la Red Europea de Desarrollo Rural. Los resultados, disponibles a finales de año, proporcionarán más herramientas y mejores prácticas tanto a los Estados miembros como a los GAL.

8.47. La Oficina Alimentaria y Veterinaria evalúa constantemente tanto la eficacia como la eficiencia de su trabajo de control para asegurar que los recursos se destinen al mejor fin.

8.48. La Comisión ha establecido unos indicadores de rendimiento comunes, cuya evaluación ayudará a mejorar el POSEI y los programas para las islas menores del Mar Egeo.

⁽²⁸⁾ IE n° 12/2010, apartado 62; IE n° 5/2010, apartado 31; IE n° 10/2010, apartado 79; IE n° 10/2010, apartado 40.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Observaciones del Tribunal sobre logros e informes presentados*Realización de objetivos establecidos*

8.49. Dos de los informes del Tribunal llegaban a una conclusión positiva sobre los resultados obtenidos por las intervenciones financiadas por el presupuesto de la UE (IE n° 8/2010 y n° 10/2010). El Tribunal considera que los proyectos de infraestructura cofinanciados por la UE realizaron la infraestructura prevista con arreglo a las especificaciones y, una vez finalizados, han creado nuevas y mejores posibilidades de transporte en tramos clave de los proyectos prioritarios (IE n° 8/2010, apartado 65), y que los programas de medidas de carácter específico en favor de la agricultura de las regiones ultraperiféricas y de las islas menores del mar Egeo fueron ejecutados en general con eficacia y responden a las necesidades de estas regiones (IE n° 10/2010, apartado 82).

8.50. Otros informes especiales presentan resultados menos claros, con incumplimiento de algunos objetivos importantes (IE n° 6/2010, n° 9/2010, 12/2010 y n° 13/2010). El Tribunal observó que es difícil alcanzar simultáneamente distintos objetivos cuando son contradictorios (IE n° 6/2010, apartados 93 y 99). Aunque el gasto de las medidas estructurales ha contribuido a mejorar el suministro de agua para consumo doméstico, podrían haberse obtenido mejores resultados a un coste menor para el presupuesto de la UE (IE n° 9/2010, apartado 71).

Presentación de informes sobre los resultados de la gestión

8.51. En sus informes, el Tribunal ha señalado ⁽²⁹⁾ la necesidad de contar con sistemas adecuados de presentación de informes y con datos pertinentes, comparables y fiables para permitir evaluar si ha existido correspondencia entre los objetivos marcados y los resultados conseguidos.

8.52. En su informe sobre el régimen de movilidad del programa Leonardo da Vinci, el Tribunal señaló que el hecho de que el programa anual de trabajo se estructure de manera diferente al informe anual de actividad imposibilita una comparación útil entre los resultados y los objetivos esperados (IE n° 4/2010, apartado 41). El Tribunal también observó que la Comisión y los Estados miembros no habían sido capaces de determinar la eficacia de los programas de Leader para producir resultados del desarrollo rural, bien en términos absolutos o en relación con la eficacia de otros métodos (IE n° 5/2010, apartado 100).

8.50. Los objetivos de la reforma de 2006 del mercado europeo del azúcar están directamente relacionados con los objetivos de la política agraria común (PAC), consagrados en los Tratados. Tener objetivos parcialmente divergentes no es un defecto de la reforma, sino un resultado de su ámbito exhaustivo. La Comisión considera que la reforma del azúcar ha gestionado con éxito la reestructuración del sector, proporcionándole un marco político a largo plazo y mejorando considerablemente su competitividad.

8.52. Con respecto al programa de movilidad Leonardo da Vinci (tal y como se anuncia en el plan de trabajo en respuesta al informe del Tribunal), un grupo de trabajo interno de la DG de Educación y Cultura revisó los requisitos y forma de los informes anuales de los organismos nacionales en el segundo trimestre de 2011. Ya está disponible en línea el formulario del informe revisado con la estructura y contenido del programa de trabajo de los organismos nacionales revisado en 2011. Como consecuencia, el informe anual de 2011 de los organismos nacionales (que la Comisión recibirá en 2012) permitirá una comparación significativa de los resultados frente al rendimiento esperado.

⁽²⁹⁾ IE n° 4/2010, apartado 41; IE n° 5/2010, apartado 100.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.53. Según se señala al inicio del presente capítulo, el Reglamento financiero dispone que los informes anuales de actividades indicarán los resultados de las operaciones en relación con los objetivos asignados, los riesgos asociados a tales operaciones, la utilización de los recursos disponibles y la eficiencia y eficacia del control interno⁽³⁰⁾. El Tribunal ha constatado que a menudo no se han analizado las diferencias entre previsiones y realizaciones (véase el apartado 8.16), y que el dispositivo existente para informar sobre la eficacia no abarcaba los aspectos de economía y eficiencia del gasto (véase el apartado 8.17).

8.54. La ausencia de mediciones por etapas intermedias hace difícil evaluar si los avances registrados permitirán la consecución de los objetivos plurianuales (véanse los apartados 8.20 y 8.21).

8.55. El Tribunal ha destacado que los objetivos, indicadores y metas establecidos en el plan de gestión eran normalmente los utilizados en el informe anual de actividad (véanse los apartados 8.24 y 8.25).

8.56. Una serie de limitaciones legales y prácticas han afectado la fiabilidad de la planificación y la comunicación de la información recopilada por las Direcciones Generales en los Estados miembros respecto de los programas de gestión compartida (véanse los apartados 8.27 a 8.29).

La evaluación intermedia de Leader+ tuvo lugar en un momento anterior durante la estrategia de implementación del GAL. Sin embargo, la evaluación ex post de Leader+, finalizada en diciembre de 2010, proporciona información útil sobre la eficacia y eficiencia de las intervenciones de Leader. Esta información será útil para el trabajo en curso para el marco político de la PAC post 2013.

8.53. La Comisión está de acuerdo en que las divergencias entre los logros obtenidos y las metas esperadas podría explicarse mejor en futuros informes anuales de actividad.

De acuerdo con el artículo 60, apartado 7, del Reglamento financiero, en el IAA se debe informar sobre la eficiencia y eficacia del sistema de control interno y no sobre la eficiencia y eficacia de las acciones de la UE. El contenido del IAA se define de conformidad con los requisitos de esta disposición. En cualquier caso, gracias a la coherencia en la línea llevada por la nomenclatura de la PA, los recursos humanos y financieros (tal y como se muestra en los anexos 2 y 3) asignados a cada actividad de la PA se identifican claramente y pueden asociarse a los indicadores señalados en los anexos correspondientes, haciendo por tanto posible evaluar la economía y eficiencia en la gestión de los recursos disponibles.

8.54. Para los programas plurianuales no es siempre significativo establecer mediciones intermedias, ya que los impactos solo se alcanzan de forma no lineal al final del período de programación. El informe anual sobre entradas, realizaciones y resultados, es decir, el seguimiento del progreso en la implementación del programa, permite una evaluación permanente del progreso con vistas a la consecución de los objetivos.

8.56. Para el desarrollo rural, la Comisión creó un Marco común de seguimiento y evaluación (MCSE) para el período de programación 2007-2013. Por primera vez proporciona un único marco para el seguimiento y control de todas las intervenciones de desarrollo rural sobre la base de indicadores comunes.

Dentro de este marco, recae en los Estados miembros la responsabilidad de proporcionar datos de control fiables, en línea con la repartición de competencias conforme a la gestión compartida. Teniendo en cuenta el elevado número de proyectos y el amplio margen de especificidades de los proyectos de los Estados miembros, no es ni viable ni rentable para la Comisión verificar a nivel de proyecto la información suministrada por los Estados miembros.

Véase también la respuesta al apartado 8.29.

⁽³⁰⁾ Artículo 60, apartado 7, párrafo segundo, del Reglamento financiero.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.57. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que la calidad de la fase de planificación es importante para determinar cómo pueden lograrse los resultados previstos. Una planificación insuficiente o mediocre o la falta de objetivos SMART pueden traducirse en retrasos y costes añadidos e incidir negativamente en los resultados obtenidos (véanse los apartados 8.33 a 8.44).

8.58. Es importante dentro del capítulo de rendición de cuentas de los responsables que los resultados comunicados correspondan a los objetivos e indicadores establecidos en el plan de gestión y existan sistemas apropiados de seguimiento y control para obtener información fiable que sirva de base a la comunicación de resultados (véanse los apartados 8.45 a 8.48, 8.51 y 8.52).

8.59. El Tribunal formula las recomendaciones siguientes:

— **Recomendación 1:** Los informes anuales de actividad de las Direcciones Generales deberían dedicar más atención a los resultados de su gestión, en particular mediante el análisis entre previsiones y realizaciones y la presentación de informes sobre la economía y eficiencia de los fondos de la UE (véase el apartado 8.53).

— **Recomendación 2:** Los servicios de la Comisión deberían definir unas etapas intermedias apropiadas para las metas plurianuales con el fin de evaluar adecuadamente los avances registrados (véase el apartado 8.54).

— **Recomendación 3:** La Comisión y los Estados miembros, dentro de sus competencias respectivas en el marco de la gestión compartida, deberían acordar un conjunto coherente de indicadores de resultados para garantizar la fiabilidad de la información sobre previsiones y realizaciones (véase el apartado 8.56).

8.57. La Comisión está de acuerdo en la importancia de la fase de planificación y de la necesidad de confiar en los objetivos SMART.

8.58. La Comisión está de acuerdo en que es importante para la responsabilidad de la gestión que los resultados transmitidos se correspondan con los objetivos e indicadores fijados en el plan de gestión y que sistemas apropiados de seguimiento y control se pongan en marcha para obtener información fiable con la que informar sobre los resultados.

La Comisión está comprometida con la mejora constante de sus sistemas de seguimiento y control para asegurar que sean apropiados y adecuados para suministrar de forma fiable la información necesaria.

8.59.

— Efectivamente, podrían explicarse mejor las diferencias entre las metas planeadas y los logros obtenidos con respecto a los objetivos fijados.

Sin embargo, el PG y el IAA no están pensados para proporcionar información detallada sobre la economía y la eficacia (véanse las respuestas a los apartados 8.17 y 8.53).

Para los programas dentro del ámbito de los fondos estructurales, la valoración de la economía y de la eficacia de los programas de financiación depende enormemente de la disponibilidad y capacidad de los Estados miembros para informar sobre cuestiones como los costes por unidad o los vínculos entre entradas y categorías de gasto. Esto no es posible en todos los programas de forma sintética de acuerdo con el marco legal en vigor.

— Para los indicadores de entrada, realizaciones y, cuando corresponda, impacto, podrían establecerse mediciones intermedias.

Para las entradas es posible establecer mediciones para metas plurianuales, al menos a nivel de programa. Sin embargo, esto resulta más artificial para indicadores de resultado debido a los distintos factores contributivos. No obstante, la Comisión está dispuesta a incluir más requisitos en los reglamentos futuros que exijan informes de progreso a los nuevos contratos de colaboración propuestos, en concreto con respecto a las mediciones recogidas en el marco del rendimiento.

— Conforme a la gestión compartida, la Comisión desempeña un papel de supervisión al asegurar que se cumplan las disposiciones que regulan los sistemas de gestión y control y al verificar el funcionamiento eficaz de los sistemas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- **Recomendación 4:** Durante la fase de planificación de los programas de gastos de la UE, la Comisión y los Estados miembros deberían prestar más atención a la definición de objetivos SMART y a identificar y mitigar los riesgos que pueden afectar a la fase de ejecución (véase el apartado 8.57).
- **Recomendación 5:** Los responsables, al rendir cuentas, deberían informar de los resultados poniendo en relación los logros anunciados en el plan de gestión con los logros expuestos en el informe anual de actividad (véase el apartado 8.58).
- **Recomendación 6:** La Comisión, junto con los Estados miembros en su caso, debería concebir y poner en marcha en el marco de la gestión compartida sistemas de seguimiento y control que permitan obtener información completa y exacta sobre los resultados obtenidos (véase el apartado 8.58).

En este contexto, la Comisión ya ha comprometido a los Estados miembros en dicho proceso.

Para el desarrollo rural, la Comisión ya ha establecido un Marco común de seguimiento y evaluación (MCSE) para el período de programación 2007-2013 que por primera vez proporciona un único marco de seguimiento y evaluación para todas las intervenciones de desarrollo rural sobre la base de unos indicadores comunes.

La Comisión pretende trabajar más estrechamente con los Estados miembros para mejorar aún más el MCSE para el próximo período de programación. Ya se ha programado un primer seminario sobre el seguimiento y evaluación de la PAC para septiembre de 2011.

Con respecto a los fondos estructurales, la Comisión propondrá acordar unos indicadores de productividad comunes para el reglamento futuro post 2013 y acordará una metodología para la identificación de indicadores de resultado apropiados relacionada con el contexto. Seguirá bajo responsabilidad de los Estados miembros la verificación de las metas planeadas y la información sobre los resultados obtenidos (véase la respuesta a la recomendación 6).

- La Comisión siempre procura definir objetivos SMART e identificar y mitigar los riesgos que puedan surgir durante la implementación. Estos esfuerzos se incrementarán en el futuro.
- La Comisión está de acuerdo en que es importante para la responsabilidad de la gestión que los resultados transmitidos se correspondan con los objetivos e indicadores fijados en el plan de gestión, como ya es el caso en la mayoría de ellos, y que se pongan en marcha sistemas apropiados de seguimiento y control para obtener información fiable con la que informar sobre los resultados.

La Comisión debe mantener un enfoque flexible que le permita revelar en el informe de actividad anual los últimos datos, aún cuando no se hayan anticipado en el plan de gestión. Sin embargo, presentará datos que permitan comparar los dos ejercicios.

- Para los programas sujetos a la gestión compartida, la Comisión propondrá algunos requisitos clave para el diseño de los sistemas para producir información sobre los resultados en el marco de los futuros reglamentos post 2013. Recae en los Estados miembros la responsabilidad del funcionamiento de dichos sistemas, de modo que se proporcione información completa y precisa sobre los resultados, en línea con la división de competencias conforme a la gestión compartida.

ANEXO

Información financiera sobre el presupuesto general

ÍNDICE

INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE EL PRESUPUESTO

1. Establecimiento del presupuesto
2. Base jurídica
3. Principios presupuestarios establecidos por los Tratados y por el Reglamento financiero
4. Contenido y estructura del presupuesto
5. Financiación del presupuesto (ingresos presupuestarios)
6. Tipos de créditos presupuestarios
7. Ejecución del presupuesto
 - 7.1. Responsabilidad de la ejecución
 - 7.2. Ejecución de los ingresos
 - 7.3. Ejecución de los gastos
 - 7.4. Estados consolidados de la ejecución presupuestaria y determinación del saldo del ejercicio
8. Presentación de las cuentas
9. Control externo
10. Aprobación de la gestión y seguimiento

NOTAS EXPLICATIVAS

Fuentes de los datos financieros

Unidad monetaria

Abreviaturas y símbolos usados

GRÁFICOS RELATIVOS AL PRESUPUESTO Y A LAS CUENTAS CONSOLIDADAS DEL EJERCICIO 2010

INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE EL PRESUPUESTO

1. ESTABLECIMIENTO DEL PRESUPUESTO

El presupuesto incluye los ingresos y los gastos de la Unión Europea aprobados por el Consejo y el Parlamento Europeo, y abarca asimismo los gastos de la política exterior y de seguridad comunes, así como cualquier otro gasto que el Consejo considere que se debe imputar al presupuesto para permitir llevar a cabo estas políticas.

2. BASE JURÍDICA

El presupuesto se rige por las disposiciones financieras de los Tratados (artículos 310 a 325 TFUE y artículo 160 A CEEA) ⁽¹⁾ y por los Reglamentos financieros ⁽²⁾.

3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS ESTABLECIDOS POR LOS TRATADOS Y POR EL REGLAMENTO FINANCIERO

Todos los ingresos y todos los gastos comunitarios deben recogerse en un presupuesto único (unidad y veracidad). El presupuesto es aprobado para la duración de un ejercicio presupuestario (anualidad). Los ingresos y gastos del presupuesto deben estar equilibrados (equilibrio). El establecimiento, la ejecución y la rendición de cuentas se realizan en euros (unidad de cuenta). Los ingresos deben servir para financiar indistintamente la totalidad de los gastos y deben, al igual que los gastos, estar inscritos íntegramente en el presupuesto y en los estados financieros, sin llevar a cabo compensaciones entre ellos (universalidad). Los créditos están especializados por títulos y capítulos; los capítulos se subdividen en artículos y partidas (especialidad). Los créditos presupuestarios deberán utilizarse conforme al principio de buena gestión financiera, es decir, conforme a los principios de economía, eficiencia y eficacia (buena gestión financiera). El presupuesto se establece, ejecuta y es objeto de rendición de cuentas en cumplimiento del principio de transparencia (transparencia). Existen ciertas excepciones menores a estos principios generales.

4. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

El presupuesto incluye un «estado sintético de ingresos y gastos» y secciones divididas en los «estados de ingresos y gastos» de cada institución. Las nueve secciones son: I) Parlamento; II) Consejo; III) Comisión; IV) Tribunal de Justicia; V) Tribunal de Cuentas; VI) Comité Económico y Social; VII) Comité de las Regiones; VIII) Defensor del Pueblo Europeo, y IX) Supervisor Europeo de Protección de Datos.

Dentro de cada sección, los ingresos y gastos están clasificados en líneas presupuestarias (títulos, capítulos, artículos y, eventualmente, partidas) según su naturaleza y el uso al que se destinan.

5. FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO (INGRESOS PRESUPUESTARIOS)

El presupuesto se financia principalmente con los recursos propios de las Comunidades: recursos propios basados en la RNB, recursos propios basados en el IVA, derechos de aduana, exacciones reguladoras agrícolas, y cotizaciones del azúcar y la isoglucosa ⁽³⁾.

Al margen de los recursos propios existen otros ingresos (véase el **gráfico I**).

6. TIPOS DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS

Para hacer frente a los gastos previstos, el presupuesto distingue los siguientes tipos de créditos presupuestarios:

a) los créditos disociados (CD) se utilizan para financiar actividades plurianuales en determinados ámbitos presupuestarios. Se dividen en créditos de compromiso (CC) y créditos de pago (CP):

— los créditos de compromiso permiten contraer, durante el ejercicio en curso, obligaciones legales por acciones cuya aplicación se extiende durante varios ejercicios,

— los créditos de pago permiten financiar los gastos derivados de compromisos contraídos durante el ejercicio en curso y los anteriores;

⁽¹⁾ Véase la lista de abreviaturas en las notas explicativas.

⁽²⁾ Principalmente el Reglamento financiero (REGFIN) de 25 de junio de 2002 (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

⁽³⁾ Principales actos jurídicos referentes a los recursos propios: Decisión 2007/436/CE, Euratom del Consejo (DO L 163 de 23.6.2007, p. 17); Decisión 2000/597/CE, Euratom del Consejo (DO L 253 de 7.10.2000, p. 42); Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 del Consejo (DO L 130 de 31.5.2000, p. 1).

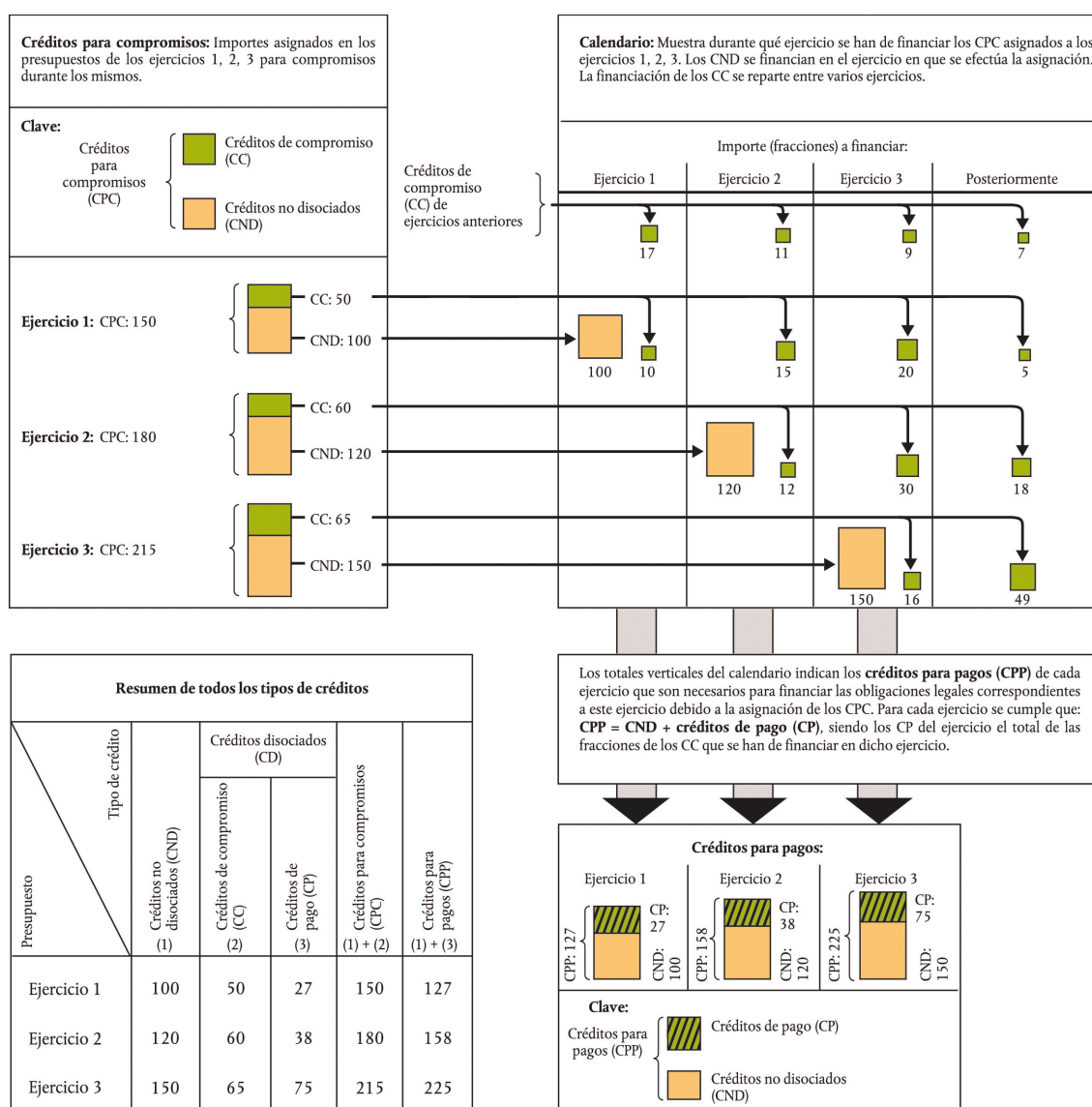
- b) los créditos no disociados (CND) permiten efectuar el compromiso y el pago de los gastos correspondientes a acciones anuales durante cada ejercicio.

Por lo tanto, es importante establecer los dos totales siguientes para cada ejercicio:

- a) el total de los créditos para compromisos (CPC) ⁽⁴⁾ = créditos no disociados (CND) + créditos de compromiso (CC) ⁽⁴⁾;
- b) el total de créditos para pagos (CPP) ⁽⁴⁾ = créditos no disociados (CND) + créditos de pago (CP) ⁽⁴⁾.

Los ingresos presupuestarios se destinan a hacer frente a los créditos para pagos. Los créditos de compromiso no necesitan estar cubiertos por ingresos.

El siguiente esquema simplificado (con importes ficticios) muestra la incidencia de estos tipos de crédito en cada ejercicio.



⁽⁴⁾ Es importante tener en cuenta la diferencia entre «créditos para compromisos» y «créditos de compromiso», así como la existente entre «créditos para pagos» y «créditos de pago». Tanto los términos «créditos de compromiso» como «créditos de pago» se usan exclusivamente en el contexto de los créditos disociados.

7. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

7.1. Responsabilidad de la ejecución

La Comisión ejecuta el presupuesto conforme al Reglamento financiero, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos concedidos; también concede a las otras instituciones los poderes necesarios para la ejecución de las secciones del presupuesto que les conciernen a cada una ⁽⁵⁾. El Reglamento financiero fija los procedimientos de ejecución y, especialmente, las responsabilidades de los ordenadores de pago, de los contables, de los administradores de anticipos y de los interventores de las instituciones. En los dos ámbitos de gastos más importantes (el FEAGA y la cohesión) la gestión de los fondos de la Unión Europea se comparte con los Estados miembros.

7.2. Ejecución de los ingresos

Los ingresos previstos se inscriben en el presupuesto y pueden ser modificados por presupuestos rectificativos.

La ejecución presupuestaria de los ingresos consiste en la constatación de los derechos y en la recaudación de los importes adeudados a la Unión Europea (recursos propios y otros ingresos). Esta ejecución se rige por disposiciones específicas ⁽⁶⁾. Los ingresos efectivos de un ejercicio se definen como la suma de los cobros por derechos constatados durante el ejercicio en curso más los cobros por derechos pendientes de ejercicios anteriores.

7.3. Ejecución de los gastos

Los gastos previstos se inscriben en el presupuesto.

La ejecución presupuestaria de los gastos, es decir, la evolución y utilización de los créditos, puede resumirse de la siguiente forma:

a) créditos para compromisos:

- i) *evolución de los créditos*: la totalidad de los créditos para compromisos disponibles durante un ejercicio está constituida por los elementos siguientes: presupuesto inicial (CND y CC) + presupuestos rectificativos + ingresos asignados + transferencias + créditos de compromiso prorrogados del ejercicio anterior + créditos de compromiso liberados de los ejercicios anteriores y reconstituidos,
- ii) *utilización de los créditos*: los créditos definitivos para compromisos están disponibles durante el ejercicio para contraer compromisos (créditos para compromisos utilizados = importe de los compromisos contraídos),
- iii) *prórroga de créditos del ejercicio en curso al ejercicio siguiente*: los créditos del ejercicio no utilizados pueden prorrogarse al ejercicio siguiente tras la decisión de la institución correspondiente. Los créditos disponibles en concepto de ingresos asignados son objeto de una prórroga automática,
- iv) *anulación de créditos*: el saldo se anula;

b) créditos para pagos:

- i) *evolución de los créditos*: la totalidad de los créditos para pagos disponibles durante el ejercicio está constituida por los elementos siguientes: presupuesto inicial (CND y CP) + presupuestos rectificativos + ingresos asignados + transferencias + créditos prorrogados del ejercicio anterior en forma de prórrogas automáticas (de derecho) o no automáticas,
- ii) *utilización de los créditos del ejercicio*: los créditos para pagos del ejercicio están disponibles a lo largo del ejercicio para efectuar pagos; no incluyen los créditos prorrogados del ejercicio precedente (créditos para pagos utilizados = importe de los pagos efectuados con los créditos del ejercicio),
- iii) *prórroga de créditos del ejercicio en curso al ejercicio siguiente*: los créditos del ejercicio no utilizados pueden ser prorrogados al ejercicio siguiente tras la decisión de la institución correspondiente. Los créditos disponibles en concepto de ingresos asignados son objeto de una prórroga automática,

⁽⁵⁾ Véanse los artículos 317 del Tratado TFUE, 106 A del CEEA y 50 del REGFIN.

⁽⁶⁾ Véanse los artículos 69 a 74 del Reglamento financiero y el Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000.

- iv) *anulación de créditos*: el saldo se anula,
- v) *total de pagos efectuados durante el ejercicio*: pagos con créditos para pagos del ejercicio más pagos con créditos para pagos prorrogados del ejercicio anterior,
- vi) *gastos efectivos realizados a cuenta de un ejercicio*: gastos de los estados consolidados de la ejecución presupuestaria (véase el apartado 7.4) = pagos con créditos para pagos del ejercicio más créditos para pagos del ejercicio prorrogados al ejercicio siguiente.

7.4. Estados consolidados de la ejecución presupuestaria y determinación del saldo del ejercicio

Al cierre de cada ejercicio se establecen los estados consolidados de la ejecución presupuestaria. Dichos estados determinan el saldo del ejercicio, que se inscribe en el presupuesto del ejercicio siguiente a través de un presupuesto rectificativo.

8. PRESENTACIÓN DE LAS CUENTAS

Las cuentas de un ejercicio se presentan al Parlamento, al Consejo y al Tribunal de Cuentas; estas cuentas engloban los estados financieros y los estados sobre la ejecución presupuestaria, acompañados de un informe sobre la gestión presupuestaria y financiera. Las cuentas provisionales se presentan a más tardar el 31 de marzo del ejercicio siguiente; las cuentas definitivas deben presentarse el 31 de julio del ejercicio en cuestión.

9. CONTROL EXTERNO

Desde 1977, el control externo del presupuesto lo lleva a cabo el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea ⁽⁷⁾, que examina las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos del presupuesto. También presenta al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas, y la legalidad y la regularidad de las operaciones correspondientes; examina la legalidad y la regularidad de los ingresos y gastos, y garantiza una buena gestión financiera. Los controles pueden efectuarse antes del cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario considerado; se realizan basándose en documentos y, si es necesario, se efectúan visitas de inspección a las instituciones comunitarias, a los Estados miembros y a terceros países. El Tribunal de Cuentas elabora un Informe Anual sobre cada ejercicio y puede, por otra parte, presentar en cualquier momento sus observaciones sobre temas específicos y emitir dictámenes a instancia de una de las demás instituciones de la Unión.

10. APROBACIÓN DE LA GESTIÓN Y SEGUIMIENTO

Desde 1977 son aplicables las disposiciones siguientes ⁽⁸⁾: antes del 30 de abril del segundo año siguiente al ejercicio en cuestión, el Parlamento, a recomendación del Consejo, aprueba la gestión de la Comisión de la ejecución del presupuesto. Para ello, el Consejo y el Parlamento examinan las cuentas presentadas por la Comisión, así como el Informe Anual y los informes especiales del Tribunal de Cuentas. Las instituciones deben tomar todas las medidas necesarias para dar seguimiento a las observaciones que figuran en las decisiones de aprobación de la gestión y elaborar un informe sobre las medidas adoptadas.

⁽⁷⁾ Véanse los artículos 285 a 287 TFUE, 106 A del CEEA y los artículos 139 a 147 del Reglamento financiero.

⁽⁸⁾ Véanse los artículos 319 TFUE y 106 A CEEA.

NOTAS EXPLICATIVAS

FUENTES DE LOS DATOS FINANCIEROS

Los datos financieros que figuran en el presente anexo han sido extraídos de las cuentas anuales de la Unión Europea, así como de otros estados financieros facilitados por la Comisión. La distribución geográfica se ha efectuado a partir de los códigos de países del sistema de información contable de la Comisión (ABAC). Como señala la Comisión, tanto en los ingresos como en los gastos, todos los datos desglosados por Estado miembro son el resultado de operaciones aritméticas que ofrecen una visión incompleta de los beneficios obtenidos por cada Estado miembro de la Unión, y deben pues ser interpretados con prudencia.

UNIDAD MONETARIA

Todos los datos financieros se expresan en millones de euros. En los totales se ha redondeado la suma de los valores exactos y, por lo tanto, no representan necesariamente la suma de los redondeos.

ABREVIATURAS Y SÍMBOLOS USADOS

AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AT	Austria
BE	Bélgica
BG	Bulgaria
CC	Créditos de compromiso
CD	Créditos disociados
CE	Comunidad(es) Europea(s)
CEEA o Euratom	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CND	Créditos no disociados
CP	Créditos de pago
CPC	Créditos para compromisos
CPP	Créditos para pagos
CY	Chipre
CZ	República Checa
DE	Alemania
DK	Dinamarca
DO	<i>Diario Oficial de la Unión Europea</i>
EE	Estonia
EL	Grecia
ES	España
EUR 27	Total para el conjunto de los 27 Estados miembros de la Unión Europea
FI	Finlandia
FR	Francia
G	Gráfico al que se hace referencia en otros gráficos (por ejemplo, G III)
HU	Hungría
IE	Irlanda

IT	Italia
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
LT	Lituania
LU	Luxemburgo
LV	Letonia
MT	Malta
NL	Países Bajos
PL	Polonia
PT	Portugal
REGFIN	Reglamento financiero de 25 de junio de 2002
RNB	Renta nacional bruta
RO	Rumanía
S.	Sección del presupuesto
SE	Suecia
SI	Eslovenia
SK	Eslovaquia
T.	Título del presupuesto
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UK	Reino Unido
0,0	Cantidad entre 0 y 0,05
—	Sin datos

GRÁFICOS RELATIVOS AL PRESUPUESTO Y A LAS CUENTAS CONSOLIDADAS DEL EJERCICIO 2010

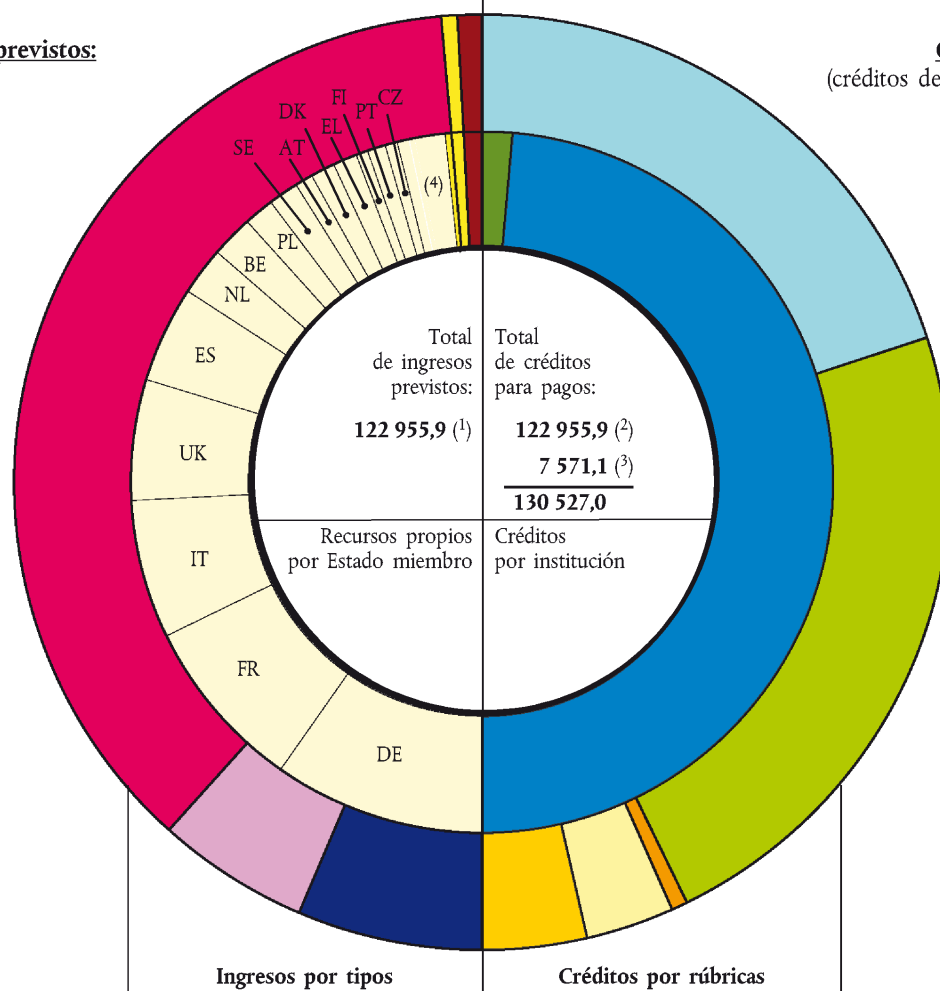
G I	Presupuesto 2010 — Ingresos previstos y créditos definitivos para pagos
G II	Presupuesto 2010 — Créditos para compromisos
G III	Créditos para compromisos disponibles en 2010 y su utilización
G IV	Créditos para pagos disponibles en 2010 y su utilización
G V	Recursos propios en 2010 — Ingresos reales por Estado miembro
G VI	Pagos efectuados en 2010 en cada Estado miembro
G VII	Balance consolidado
G VIII	Cuenta consolidada de resultado económico

Gráfico I

Presupuesto 2010 — Ingresos previstos y créditos definitivos para pagos

[con respecto a los ingresos, véase «Información básica sobre el presupuesto», apartado 7.2; con respecto a los gastos, véase «Información básica sobre el presupuesto», apartado 7.3, y, para mayor información, véase el G IV, columna (a)]

(millones de euros y %)

INGRESOS previstos:**GASTOS previstos:**
(créditos definitivos para pagos)**Clave de ingresos**

Total de recursos propios (por Estado miembro)	—	(0 %)
Exacciones reguladoras agrícolas	—	(0 %)
Cotizaciones azúcar e isoglucosa	123,4	(0,1 %)
Derechos de aduana	15 595,8	(12,7 %)
Recursos propios basados en el IVA	13 277,3	(10,8 %)
Recursos propios basados en el RNB	90 273,5	(73,4 %)
Otros ingresos	1 432,3	(1,2 %)
Excedente disponible del ejercicio anterior	2 253,6	(1,8 %)

Clave de gastos**Rúbricas de las perspectivas financieras**

1. Desarrollo sostenible	52 103,0	(39,9 %)
2. Conserv. y gest. de los recursos naturales	59 630,4	(45,7 %)
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1 616,6	(1,2 %)
4. La UE como socio global	8 101,2	(6,2 %)
5. Administración	9 075,8	(7 %)
6. Compensaciones	—	(0 %)
Créditos a disposición de otras instituciones	3 495,9	(2,7 %)
Créditos a disposición de la Comisión, créditos de operaciones incluidos	127 031,1	(97,3 %)
	121 451,2	(93 %)

(1) Tras presupuestos rectificativos.

(4) Las contribuciones a los ingresos de IE, RO, HU, SK, SI, BG, LT, LU, CY, LV, EE, MT han sido reagrupadas.

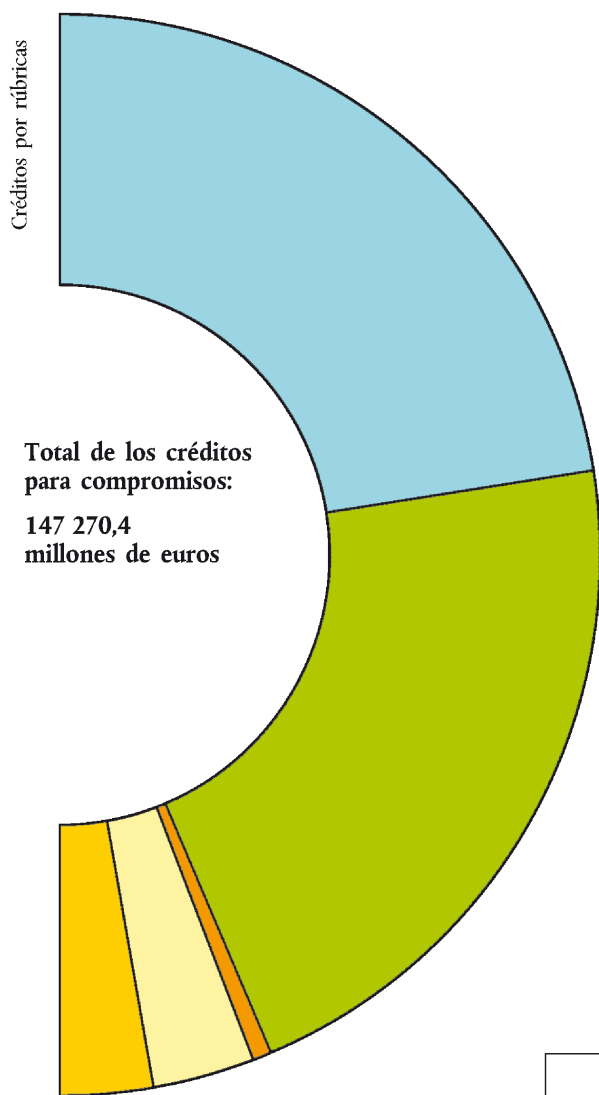
(2) Tras presupuestos rectificativos y transferencias entre líneas presupuestarias.

(3) Ingresos asignados y créditos prorrogados.

Gráfico II
Presupuesto 2010 — Créditos para compromisos

[tras presupuestos rectificativos; para mayor información, véase el Gráfico III, columna (a)]

(millones de euros y %)



Nota:

El total de créditos para compromisos no está equilibrado por los ingresos presupuestarios de 2010, ya que los créditos de compromiso también incluyen los importes que se han de financiar con los ingresos presupuestarios de ejercicios subsiguientes.

Clave de gastos

Rúbricas de las perspectivas financieras







	1. Desarrollo sostenible	66 243,2	(45 %)
	2. Conservación y gestión de los recursos naturales	62 311,6	(42,3 %)
	3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1 905,8	(1,3 %)
	4. La UE como socio global	8 417,9	(5,7 %)
	5. Administración	8 391,9	(5,7 %)
	6. Compensaciones	—	(0 %)

Gráfico III
Créditos para compromisos disponibles en 2010 y su utilización

(millones de euros y %)

Secciones (S.) y títulos (T.) correspondientes en la nomenclatura presupuestaria de 2010 y rúbricas del marco financiero	Créditos definitivos	Utilización de los créditos					
	Importe ⁽¹⁾	Compromisos contraídos	Porcentaje de utilización (%)	Prórrogas a 2011	Porcent. (%)	Anulaciones	Porcent. (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Nomenclatura presupuestaria							
I Parlamento (S. I)	1 752,4	1 585,8	90,5	110,6	6,3	55,9	3,2
II Consejo (S. II)	703,3	633,5	90,1	29,1	4,1	40,7	5,8
III Comisión (S. III)	144 100,2	139 832,5	97,0	3 645,3	2,5	622,4	0,4
III.1 Asuntos económicos y financieros (T.01)	455,0	450,8	99,1	1,5	0,3	2,7	0,6
III.2 Empresa (T.02)	907,0	844,7	93,1	51,5	5,7	10,7	1,2
III.3 Competencia (T.03)	95,3	92,3	96,9	2,1	2,2	0,9	1,0
III.4 Empleo y asuntos sociales (T.04)	11 414,0	11 378,1	99,7	25,9	0,2	10,0	0,1
III.5 Agricultura y desarrollo rural (T.05)	60 878,5	58 880,4	96,7	1 967,2	3,2	30,8	0,1
III.6 Energía y transportes (T.06)	5 089,4	4 863,9	95,6	215,3	4,2	10,1	0,2
III.7 Medio ambiente (T.07)	494,3	458,7	92,8	12,9	2,6	22,8	4,6
III.8 Investigación (T.08)	5 911,7	5 544,6	93,8	366,0	6,2	1,1	0,0
III.9 Sociedad de la información y medios de comunicación (T.09)	1 816,9	1 692,0	93,1	121,0	6,7	4,0	0,2
III.10 Investigación directa (T.10)	847,2	461,7	54,5	385,2	45,5	0,4	0,0
III.11 Pesca y asuntos marítimos (T.11)	1 005,2	977,1	97,2	3,2	0,3	25,0	2,5
III.12 Mercado interior (T.12)	77,6	76,2	98,2	1,3	1,6	0,1	0,1
III.13 Política regional (T.13)	39 020,1	38 980,7	99,9	23,4	0,1	16,0	0,0
III.14 Fiscalidad y unión aduanera (T.14)	139,0	132,8	95,5	1,6	1,1	4,6	3,3
III.15 Educación y cultura (T.15)	1 816,7	1 641,0	90,3	173,0	9,5	2,7	0,2
III.16 Comunicación (T.16)	222,8	217,3	97,5	1,8	0,8	3,7	1,7
III.17 Sanidad y protección de los consumidores (T.17)	703,5	676,0	96,1	8,7	1,2	18,7	2,7
III.18 Espacio de libertad, seguridad y justicia (T.18)	1 128,1	1 070,0	94,8	53,1	4,7	5,0	0,4
III.19 Relaciones exteriores (T.19)	4 449,7	4 358,8	98,0	85,8	1,9	5,0	0,1
III.20 Comercio (T.20)	80,5	78,2	97,1	1,3	1,6	1,1	1,4
III.21 Desarrollo y relaciones con los países ACP (T.21)	1 737,1	1 686,2	97,1	49,1	2,8	1,8	0,1
III.22 Ampliación (T.22)	1 035,2	1 023,4	98,9	10,1	1,0	1,6	0,2
III.23 Ayuda humanitaria (T.23)	1 069,7	1 058,0	98,9	2,1	0,2	9,6	0,9
III.24 Lucha contra el fraude (T.24)	77,7	76,7	98,8	0,0	0,0	0,9	1,2
III.25 Coordinación de las políticas de la Comisión y asesoramiento jurídico (T.25)	198,6	192,9	97,1	4,4	2,2	1,4	0,7
III.26 Administración (T.26)	1 111,3	1 070,4	96,3	38,2	3,4	2,6	0,2
III.27 Presupuestos (T.27)	67,0	63,5	94,7	2,7	4,0	0,9	1,3
III.28 Auditoría (T.28)	11,6	11,2	96,3	0,3	2,6	0,1	1,2
III.29 Estadísticas (T.29)	152,9	138,7	90,7	7,8	5,1	6,4	4,2
III.30 Pensiones y otros gastos conexos (T.30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Servicios lingüísticos (T.31)	461,7	431,2	93,4	28,8	6,2	1,7	0,4
III.40 Reservas (T.40)	415,3	—	—	—	—	415,3	100,0
IV Tribunal de Justicia (S. IV)	331,5	324,5	97,9	1,5	0,4	5,5	1,7
V Tribunal de Cuentas (S. V)	148,6	138,2	93,0	0,4	0,3	10,0	6,7
VI Comité Económico y Social (S. VI)	127,2	124,7	98,0	0,2	0,1	2,4	1,9
VII Comité de las Regiones (S. VII)	90,8	90,3	99,4	0,0	0,0	0,5	0,6
VIII Defensor del Pueblo Europeo (S. VIII)	9,3	8,4	89,7	—	—	1,0	10,3
IX Supervisor Europeo de Protección de Datos (S. IX)	7,1	5,9	82,7	—	—	1,2	17,3
Total general de los créditos para compromisos	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Marco financiero							
1 Desarrollo sostenible	66 243,2	64 453,3	97,3	1 311,9	2,0	478,0	0,7
2 Conservación y gestión de los recursos naturales	62 311,6	60 250,8	96,7	1 969,9	3,2	91,0	0,1
3 Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1 905,8	1 795,2	94,2	97,5	5,1	13,1	0,7
4 La UE como socio global	8 417,9	8 247,2	98,0	154,2	1,8	16,5	0,2
5 Administración	8 391,9	7 997,3	95,3	253,7	3,0	141,0	1,7
6 Compensaciones	—	—	—	—	—	—	—
Total general de los créditos para compromisos	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Total general de los créditos para pagos	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

(¹) Créditos presupuestarios definitivos después de contabilizar transferencias entre líneas presupuestarias, créditos correspondientes a los ingresos asignados o asimilados y créditos prorrogados del ejercicio anterior.

Gráfico IV
Créditos para pagos disponibles en 2010 y su utilización

(millones de euros y %)

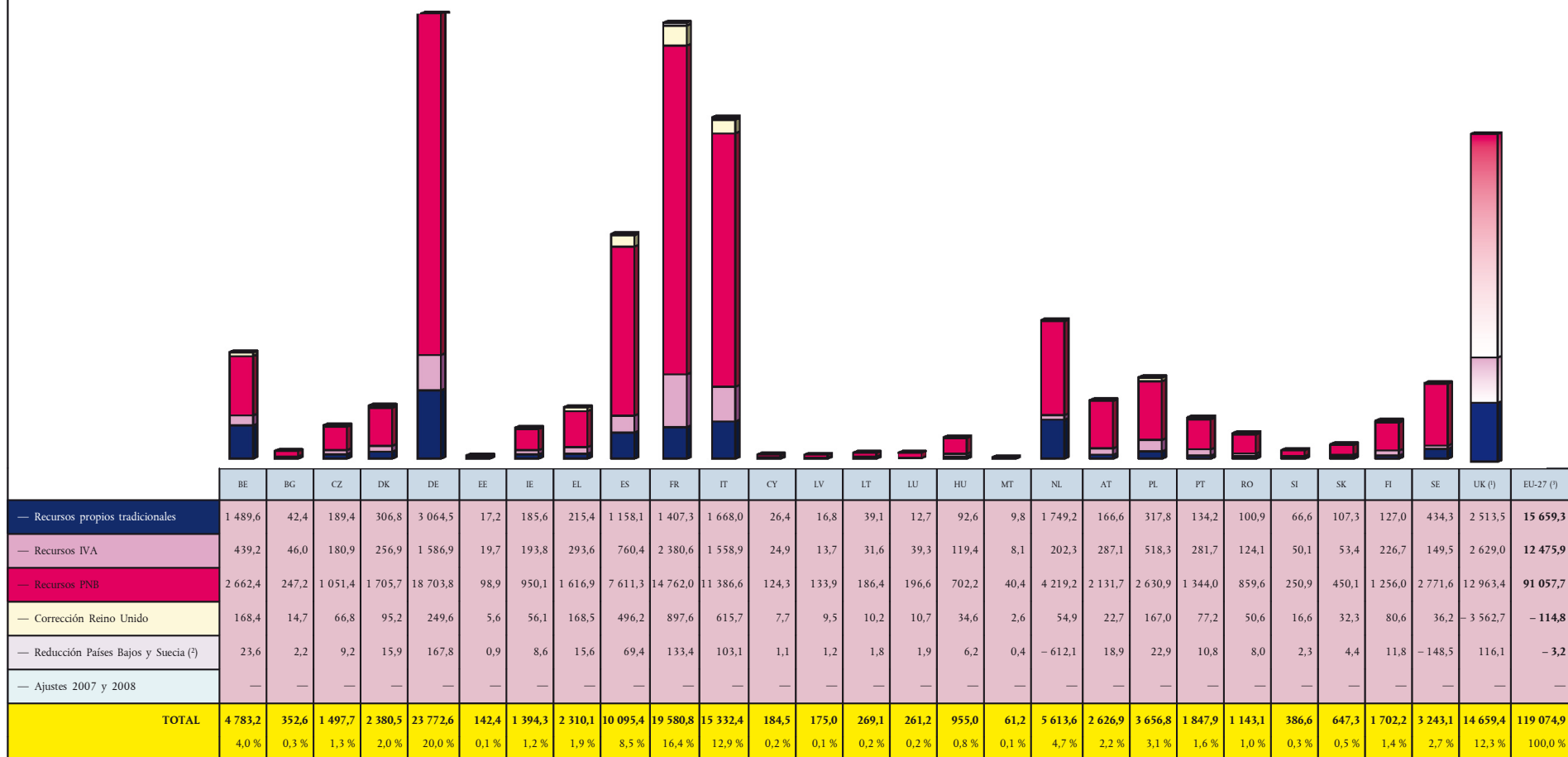
Secciones (S.) y títulos (T.) correspondientes en la nomenclatura presupuestaria de 2010 y rúbricas del marco financiero	Créditos definitivos ⁽¹⁾	Utilización de los créditos					
		Pagos efectuados en 2010	Porcentaje de utilización (%)	Prórrogas a 2011	Porcent. (%)	Anulaciones	Porcent. (%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Nomenclatura presupuestaria							
I Parlamento (S. I)	1 938,1	1 506,6	77,7	350,9	18,1	80,7	4,2
II Consejo (S. II)	748,4	620,3	82,9	80,5	10,8	47,5	6,3
III Comisión (S. III)	127 031,1	119 373,9	94,0	5 073,0	4,0	2 584,2	2,0
III.1 Asuntos económicos y financieros (T.01)	400,5	288,8	72,1	67,4	16,8	44,3	11,1
III.2 Empresa (T.02)	770,9	658,0	85,4	98,7	12,8	14,2	1,8
III.3 Competencia (T.03)	103,5	91,9	88,8	9,8	9,5	1,8	1,7
III.4 Empleo y asuntos sociales (T.04)	8 543,3	7 481,1	87,6	43,4	0,5	1 018,9	11,9
III.5 Agricultura y desarrollo rural (T.05)	58 421,2	55 611,3	95,2	2 324,8	4,0	485,1	0,8
III.6 Energía y transportes (T.06)	3 369,2	2 858,9	84,9	187,2	5,6	323,1	9,6
III.7 Medio ambiente (T.07)	438,0	358,2	81,8	23,8	5,4	56,0	12,8
III.8 Investigación (T.08)	5 369,2	4 506,5	83,9	848,2	15,8	14,5	0,3
III.9 Sociedad de la información y medios de comunicación (T.09)	1 986,3	1 786,3	89,9	196,9	9,9	3,1	0,2
III.10 Investigación directa (T.10)	789,3	438,2	55,5	344,0	43,6	7,2	0,9
III.11 Pesca y asuntos marítimos (T.11)	827,4	655,6	79,2	39,2	4,7	132,6	16,0
III.12 Mercado interior (T.12)	79,9	70,8	88,7	7,0	8,8	2,0	2,5
III.13 Política regional (T.13)	30 709,4	30 622,6	99,7	79,1	0,3	7,7	0,0
III.14 Fiscalidad y unión aduanera (T.14)	135,7	125,6	92,5	9,5	7,0	0,7	0,5
III.15 Educación y cultura (T.15)	1 782,8	1 571,7	88,2	205,3	11,5	5,9	0,3
III.16 Comunicación (T.16)	230,8	206,0	89,2	14,1	6,1	10,8	4,7
III.17 Sanidad y protección de los consumidores (T.17)	664,5	590,4	88,8	44,5	6,7	29,6	4,5
III.18 Espacio de libertad, seguridad y justicia (T.18)	839,8	744,9	88,7	71,2	8,5	23,7	2,8
III.19 Relaciones exteriores (T.19)	3 867,5	3 683,0	95,2	83,5	2,2	101,0	2,6
III.20 Comercio (T.20)	90,4	76,9	85,1	6,3	7,0	7,2	7,9
III.21 Desarrollo y relaciones con los países ACP (T.21)	1 818,8	1 707,8	93,9	55,2	3,0	55,8	3,1
III.22 Ampliación (T.22)	1 152,5	1 130,2	98,1	16,0	1,4	6,3	0,5
III.23 Ayuda humanitaria (T.23)	977,8	970,9	99,3	5,9	0,6	0,9	0,1
III.24 Lucha contra el fraude (T.24)	82,3	72,7	88,3	7,0	8,5	2,6	3,1
III.25 Coordinación de las políticas de la Comisión y asesoramiento jurídico (T.25)	214,5	188,7	87,9	22,3	10,4	3,6	1,7
III.26 Administración (T.26)	1 239,4	1 044,0	84,2	176,8	14,3	18,5	1,5
III.27 Presupuestos (T.27)	77,2	64,7	83,8	11,2	14,5	1,3	1,7
III.28 Auditoría (T.28)	12,3	10,6	86,6	1,4	11,8	0,2	1,6
III.29 Estadísticas (T.29)	148,0	125,8	85,0	16,6	11,2	5,6	3,8
III.30 Pensiones y gastos conexos (T.30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Servicios lingüísticos (T.31)	486,1	426,5	87,7	56,6	11,6	2,9	0,6
III.40 Reservas (T.40)	192,9	—	—	—	—	192,9	100,0
IV Tribunal de Justicia (S. IV)	349,7	323,1	92,4	18,3	5,2	8,3	2,4
V Tribunal de Cuentas (S. V)	209,8	182,4	86,9	16,7	7,9	10,8	5,2
VI Comité Económico y Social (S. VI)	134,4	121,5	90,4	9,3	7,0	3,6	2,7
VII Comité de las Regiones (S. VII)	97,2	89,4	92,0	6,7	6,9	1,0	1,1
VIII Defensor del Pueblo Europeo (S. VIII)	10,1	8,5	84,3	0,5	5,2	1,1	10,5
IX Supervisor Europeo de Protección de Datos (S. IX)	8,2	5,0	61,1	1,4	16,8	1,8	22,1
Total general de los créditos para pagos	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1
Marco financiero							
1 Desarrollo sostenible	52 103,0	48 828,0	93,7	1 905,3	3,7	1 369,7	2,6
2 Conservación y gestión de los recursos naturales	59 630,4	56 647,3	95,0	2 381,9	4,0	601,2	1,0
3 Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1 616,6	1 373,0	84,9	199,3	12,3	44,4	2,7
4 La UE como socio global	8 101,2	7 486,5	92,4	114,1	1,4	500,6	6,2
5 Administración	9 075,8	7 895,8	87,0	956,8	10,5	223,1	2,5
6 Compensaciones	—	—	—	—	—	—	—
Total general de los créditos para pagos	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

(¹) Créditos presupuestarios definitivos después de contabilizar transferencias entre líneas presupuestarias, créditos correspondientes a los ingresos asignados o asimilados y créditos prorrogados del ejercicio anterior.

Gráfico V
Recursos propios en 2010, por Estado miembro

Ingresos efectivos

(millones de euros y %)



⁽¹⁾ En el caso del Reino Unido, se aplica una corrección (3 562,7 millones de euros) al importe bruto de los recursos propios (18 222 millones de euros). La financiación de este ajuste recae en los otros Estados miembros.

⁽²⁾ Se concedió a los Países Bajos y a Suecia una reducción bruta de su contribución anual RNB para el período 2007-2013. En 2010 los importes respectivos fueron de 612,1 y 148,5 millones de euros.

⁽³⁾ Las diferencias entre los importes que figuran en el gráfico y los presentados en el capítulo 2, cuadro 2.1, representan los ajustes efectuados en los saldos IVA, los saldos RNB y la corrección británica asignados a los correspondientes títulos y países.

Gráfico VI

Pagos efectuados en 2010 en cada Estado miembro ⁽¹⁾

Nota: Pagos efectuados en 2010 = pagos con créditos de operaciones de 2010 más pagos con prórrogas de 2009.

Rúbricas de las perspectivas financieras

(millones de euros y %)

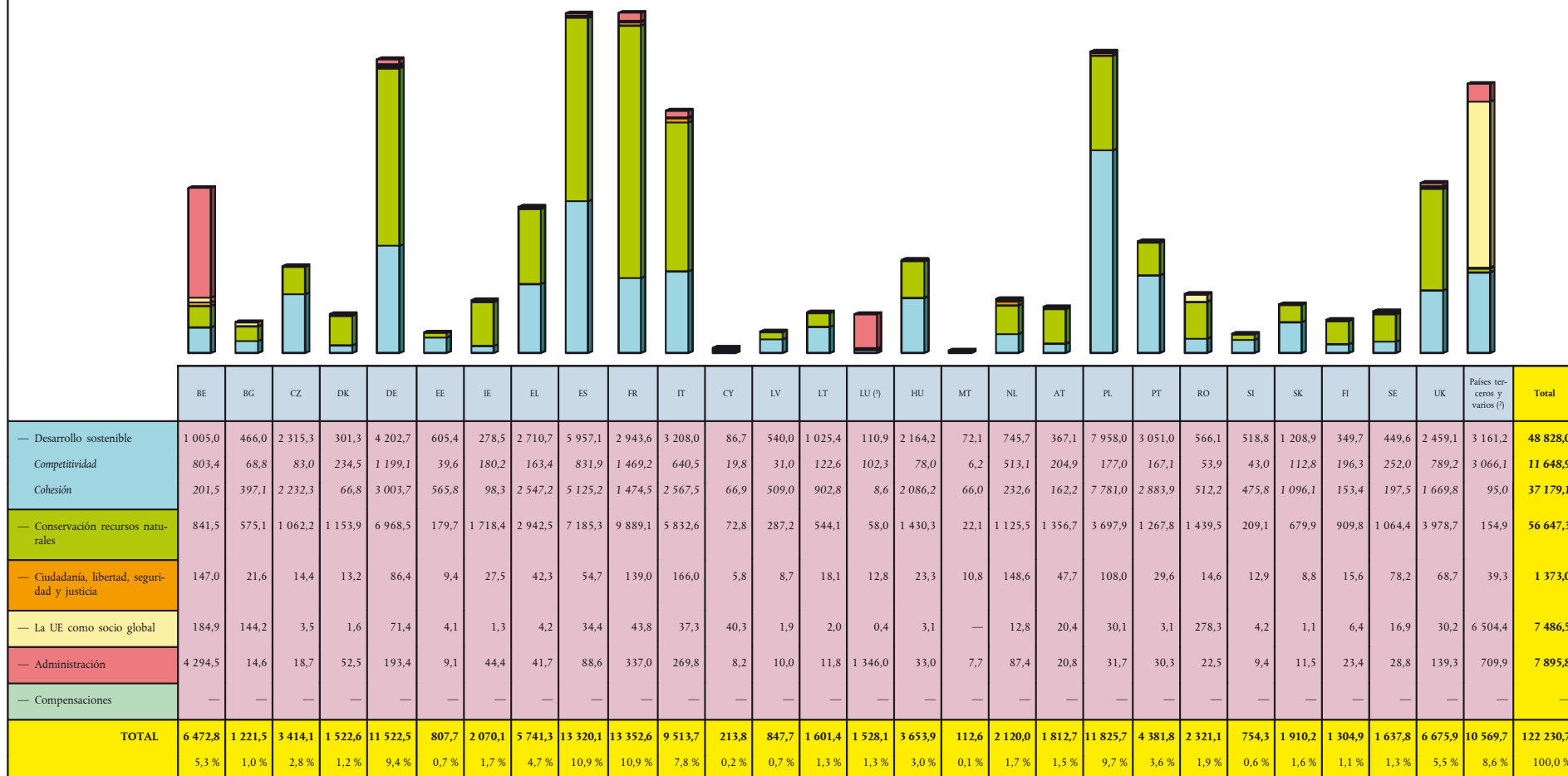
⁽¹⁾ El desglose geográfico no se realiza por pagos efectuados a los Estados miembros, sino por asignaciones de gastos de acuerdo con los datos existentes en el sistema informático de contabilidad de la Comisión ABAC (salvo la línea Administración, que fue facilitada directamente por la DG Presupuesto).⁽²⁾ Los importes de «Países terceros y varios» engloban principalmente los gastos vinculados a proyectos llevados a cabo fuera de la Unión y a la participación de países terceros. También abarcan los gastos para los que no fue posible efectuar una distribución geográfica.⁽³⁾ El importe presentado por Luxemburgo incluye un ajuste negativo de 136 millones de euros, que representan pagos operativos de los cuales Luxemburgo no es beneficiario real.

Gráfico VII
Balance consolidado ⁽¹⁾

(millones de euros)

	31.12.2010	31.12.2009
Activo no circulante		
Inmovilizado intangible	108	72
Bienes inmuebles, instalaciones y equipos	4 813	4 859
Inversiones a largo plazo	2 555	2 379
Préstamos	11 640	10 764
Prefinanciación a largo plazo	44 118	41 544
Derechos de crédito a largo plazo	40	55
	63 274	59 673
Activo circulante		
Inventarios	91	77
Inversiones a corto plazo	2 331	1 791
Prefinanciación a corto plazo	10 078	9 436
Derechos de crédito a corto plazo	13 501	8 958
Efectivo y equivalentes de efectivo	22 063	23 372
	48 064	43 634
Total activo	111 338	103 307
Pasivo no circulante		
Prestaciones a los empleados	(37 172)	(37 242)
Provisiones a largo plazo	(1 317)	(1 469)
Pasivo financiero a largo plazo	(11 445)	(10 559)
Otros pasivos a largo plazo	(2 104)	(2 178)
	(52 038)	(51 448)
Pasivo circulante		
Provisiones a corto plazo	(214)	(213)
Pasivo financiero a corto plazo	(2 004)	(40)
Cuentas a pagar	(84 529)	(93 884)
	(86 747)	(94 137)
Total pasivo	(138 785)	(145 585)
Activo neto	(27 447)	(42 278)
Reservas	3 484	3 323
Importes que deben desembolsar los Estados miembros	(30 931)	(45 601)
Activo neto	(27 447)	(42 278)

⁽¹⁾ La presentación del balance sigue el modelo de las cuentas anuales de la Unión Europea.

Gráfico VIII
Cuenta consolidada de resultado económico ⁽¹⁾

(millones de euros)

	2010	2009
Ingresos de explotación		
Recursos propios e ingresos por contribuciones	122 328	110 537
Otros ingresos de explotación	8 188	7 532
	130 516	118 069
Gastos de explotación		
Gastos administrativos	(8 614)	(8 133)
Gastos de explotación	(103 764)	(102 504)
	(112 378)	(110 637)
Excedente de actividades de explotación	18 138	7 432
Ingresos financieros	1 178	835
Gastos financieros	(661)	(594)
Variaciones del pasivo por prestaciones a empleados	(1 003)	(683)
Cuota correspondiente del excedente (déficit) neto asociados y empresas conjuntas	(420)	(103)
Resultado económico del ejercicio	17 232	6 887

⁽¹⁾ La presentación del balance sigue el modelo de las cuentas anuales de la Unión Europea.

**INFORME ANUAL SOBRE LAS ACTIVIDADES
FINANCIADAS POR LOS OCTAVO, NOVENO
Y DÉCIMO FONDOS EUROPEOS DE
DESARROLLO (FED)**

(2011/C 326/02)

Informe Anual sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED)

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	1-8
Características específicas de los Fondos Europeos de Desarrollo	2-8
Capítulo I — Ejecución de los octavo, noveno y décimo FED	9-14
Ejecución financiera	9-13
Informe anual de la Comisión sobre la gestión financiera de los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo	14
Capítulo II — Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los FED	15-64
Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe del auditor independiente	I-X
Información de apoyo a la declaración de fiabilidad	15-57
Alcance y enfoque de la auditoría	15-16
Fiabilidad de las cuentas	17-18
Regularidad de las operaciones	19-27
Eficacia de los sistemas	28-51
Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión	52-57
Conclusiones y recomendaciones	58-64
Conclusiones	58-61
Recomendaciones	62-64

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

1. El presente Informe Anual expone las observaciones del Tribunal sobre los Fondos Europeos de Desarrollo (FED). El **cuadro 1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2010.

Características específicas de los Fondos Europeos de Desarrollo

2. El Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que constituye el instrumento financiero más importante de la Unión Europea para la cooperación al desarrollo con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) y países y territorios de ultramar (PTU), fue creado en 1957 en virtud del Tratado de Roma. El acuerdo de asociación, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 por un periodo de veinte años («el Acuerdo de Cotonú»), constituye el marco para las relaciones de la Unión Europea con los Estados ACP y los PTU, y está centrado en el objetivo de reducción y, a largo plazo, erradicación de la pobreza, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible y de una integración progresiva de los países ACP en la economía mundial. El acuerdo está basado en tres pilares complementarios:

- cooperación al desarrollo,
- cooperación económica y comercial,
- dimensión política.

3. Las operaciones financiadas por cada FED se programan al comienzo del período abarcado. Tras una serie de consultas con una gran variedad de intervinientes en el proceso de desarrollo, el Estado ACP o el PTU de que se trate y la UE preparan un documento de estrategia por país, en el que se definen los objetivos y estrategias de desarrollo a medio plazo y se indica la dotación financiera programable de la UE de la que puede beneficiarse el país.

Cuadro 1 — Fondos Europeos de Desarrollo — Información clave 2010

(millones de euros)

Título pre-supuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos 2010	Tipo de gestión
Fondos Europeos de Desarrollo	8º FED	Gastos administrativos	0	
		Gastos operativos		
		Proyectos	21	Centralizada directa
		Apoyo presupuestario	0	Centralizada directa
		Proyectos	133	Descentralizada
		Proyectos	2	Compartida
			157	
	9º FED	Gastos administrativos	8	
		Gastos operativos		
		Proyectos	204	Centralizada directa
		Apoyo presupuestario	63	Centralizada directa
		Proyectos	29	Centralizada indirecta
		Proyectos	921	Descentralizada
		Proyectos	81	Compartida
			1 305	
	10º FED	Gastos administrativos	78	
		Gastos operativos		
		Proyectos	181	Centralizada directa
		Apoyo presupuestario	1 017	Centralizada directa
		Proyectos	11	Centralizada indirecta
		Proyectos	215	Descentralizada
		Proyectos	271	Compartida
			1 772	

Total de gastos administrativos	86
--	-----------

Total de gastos operativos	3 147
-----------------------------------	--------------

Proyectos	2 068
-----------	-------

Apoyo presupuestario	1 079
----------------------	-------

Total de pagos ⁽¹⁾	3 233
--------------------------------------	--------------

Total de compromisos individuales ⁽¹⁾	3 304
---	--------------

Total de compromisos globales ⁽¹⁾	2 187
---	--------------

⁽¹⁾ Importes netos del ejercicio 2010.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los datos proporcionados por EuropeAid DataWarehouse.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4. Los FED son financiados por los Estados miembros, se rigen por su propio reglamento financiero y su gestión corre a cargo de un comité específico. La Comisión Europea se encarga de la ejecución financiera de las operaciones sufragadas con recursos de los FED. Dentro de la Comisión, en 2010 casi todos los programas del FED fueron gestionados por la Oficina de cooperación EuropeAid (en lo sucesivo, EuropeAid), que también se encarga de gestionar la mayor parte de los gastos de relaciones exteriores y desarrollo financiados por el presupuesto general de la Unión Europea ⁽¹⁾. Una pequeña proporción de los proyectos del FED ⁽²⁾ corresponde a la ayuda humanitaria y está gestionada por la Dirección General de Ayuda Humanitaria (DG ECHO). El Banco Europeo de Inversiones (BEI) gestiona el mecanismo de inversión, que no está recogido en la Declaración de Fiabilidad del Tribunal ni en el procedimiento de aprobación de la gestión por el Parlamento Europeo ⁽³⁾ ⁽⁴⁾, aunque las operaciones son efectuadas por el BEI por cuenta y riesgo de la UE utilizando recursos del FED.

5. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, el 1 de diciembre de 2010 entró en funcionamiento el Servicio Europeo de Acción Exterior, cuya misión es ayudar al Alto Representante de la Unión Europea a cumplir su mandato de ejecutar la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea y otros ámbitos de representación exterior. En este contexto, EuropeAid y la Dirección General de Ampliación se unieron al final de 2010 en la Dirección General de Desarrollo y Cooperación — EuropeAid (DG DEVCO) que ejecuta la mayoría de los programas del FED desde enero de 2011.

6. La contribución de los FED se ejecuta a través de proyectos (el 66 % de los pagos de 2010) y de apoyo presupuestario ⁽⁵⁾ (el 34 % de los pagos de 2010) y se gestiona con arreglo a tres modalidades principales (véase el **cuadro 1**): gestión centralizada, conjunta o descentralizada ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Véase el capítulo 5 «Ayuda exterior, desarrollo y ampliación» del Informe anual del Tribunal relativo a la ejecución del presupuesto de la UE.

⁽²⁾ Equivalente al 1,1 % de los pagos efectuados en 2010.

⁽³⁾ Véanse los artículos 118, 125 y 134 del Reglamento (CE) n.º 215/2008 del Consejo, de 18 de febrero de 2008, aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo (DO L 78 de 19.3.2008 p. 1) y el Dictamen n.º 9/2007 del Tribunal sobre la propuesta de dicho Reglamento (DO C 23 de 28.1.2008).

⁽⁴⁾ Un acuerdo tripartito celebrado entre el BEI, la Comisión y el Tribunal (artículo 134 del Reglamento financiero de 18 de febrero de 2008 aplicable al décimo FED mencionado) establece normas relativas a la fiscalización de estas operaciones por el Tribunal.

⁽⁵⁾ El apoyo presupuestario consiste en la transferencia de fondos por la Comisión a la hacienda pública del país socio para proporcionar recursos presupuestarios adicionales con el fin de apoyar una estrategia de desarrollo nacional.

⁽⁶⁾ Artículos 21 a 29 del Reglamento financiero aplicable al décimo FED.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7. En el marco de la gestión centralizada (49 % de los pagos en 2010), la Comisión gestiona las actividades de ayuda directamente. Según el enfoque de gestión conjunta (11 % de los pagos en 2010), la ejecución de las acciones financiadas por la Unión corre a cargo de las organizaciones internacionales, siempre que sus procedimientos contables, de auditoría, de control y de adjudicación de contratos ofrezcan garantías equivalentes a las normas internacionalmente aceptadas. Los principales socios de EuropeAid son los organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial. En la gestión descentralizada (40 % de los pagos en 2010), la Comisión puede confiar la gestión de determinadas tareas a las autoridades de los países beneficiarios. El principio de gestión descentralizada del FED se presenta en el **gráfico 1**.

8. Las intervenciones del FED son ejecutadas en y por países cuyos sistemas de control interno suelen ser insuficientes. La falta de capacidad de la mayoría de los ordenadores de pagos nacionales en los países beneficiarios y las insuficiencias en el establecimiento y la aplicación de procedimientos financieros y controles por los organismos de ejecución y de los supervisores representan un riesgo elevado para la regularidad de las operaciones. La lejana ubicación de numerosos proyectos y la existencia de conflictos en determinadas regiones puede dificultar aún más las verificaciones.

8. La Comisión atenúa estos riesgos a través de una importante detección temprana y de intervenciones correctoras. EuropeAid (en la sede y en las delegaciones) realiza un alto nivel de control ex ante, tanto en lo referente a la cobertura, como a la naturaleza de estos controles, que superan con mucho las garantías financieras exigidas por la legislación. Las medidas preventivas también juegan un papel muy importante en la estrategia de control, incluyendo una oferta de formación importante, tanto para el personal de la Comisión, como para el personal específicamente designado al servicio de los ordenadores de pago nacionales. Además, el «apoyo de los ordenadores de pago nacionales» se ha puesto en marcha en varios países. Las orientaciones también han aumentado considerablemente en los últimos años, incluida la publicación en 2010 de un nuevo «Conjunto de Herramientas de Gestión Financiera» para los perceptores de fondos de la UE.

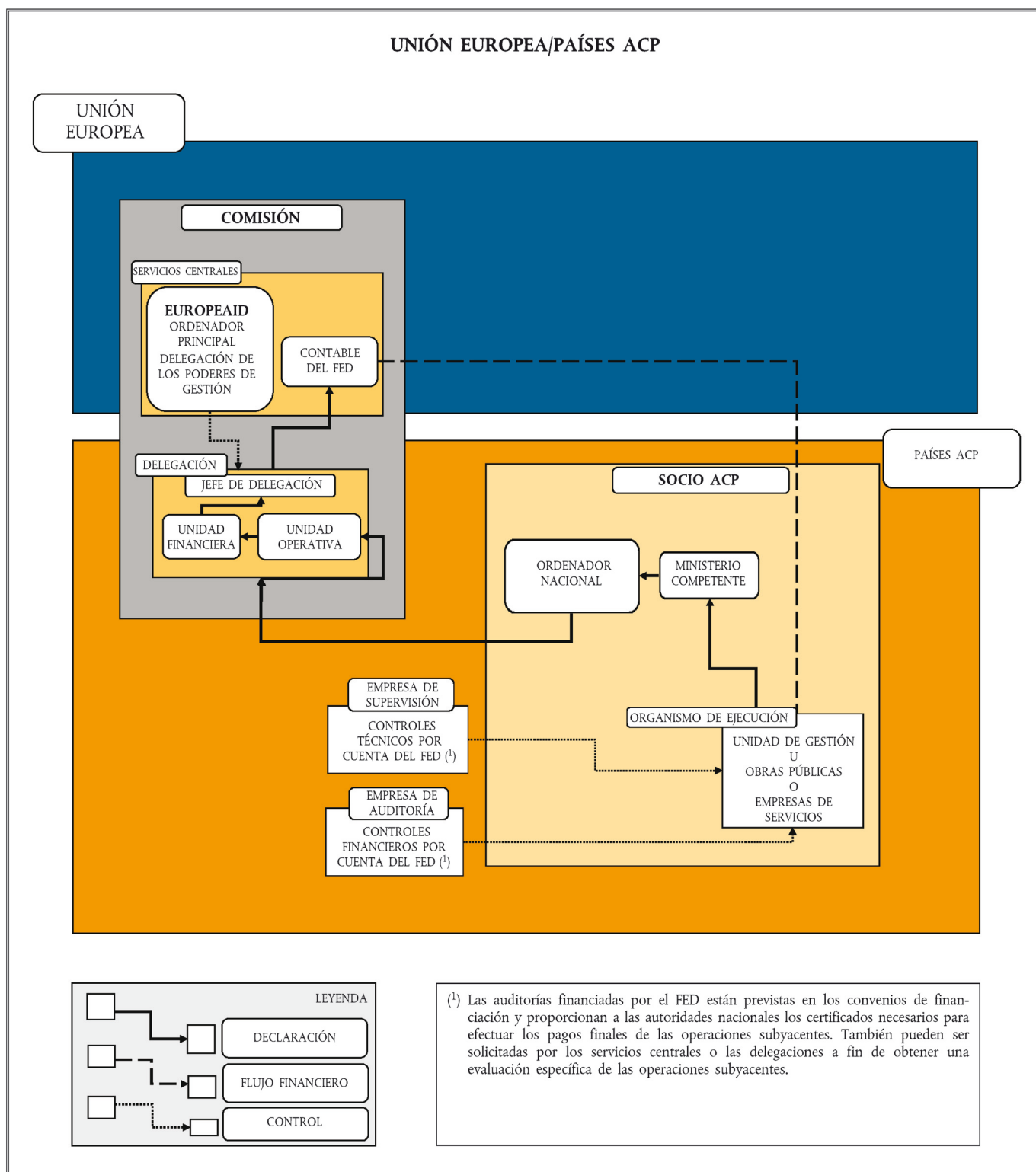
CAPÍTULO I — EJECUCIÓN DE LOS OCTAVO, NOVENO Y DÉCIMO FED

Ejecución financiera

9. En 2010, los octavo, noveno y décimo FED se ejecutaron simultáneamente. Cada acuerdo FED suele celebrarse para un período de compromisos de unos cinco años, pero los pagos pueden efectuarse durante un período más dilatado. El octavo FED abarca el período comprendido entre 1995 y 2000 y facilita ayuda europea por un importe de 14 625 millones de euros, mientras que el noveno FED se extiende desde 2000 a 2007 y proporciona una ayuda europea de 15 200 millones de euros.

10. El décimo FED, que abarca el período de compromisos comprendido entre 2008 y 2013 y entró en vigor el 1 de julio de 2008, aporta una ayuda europea de 22 682 millones de euros, de los que 21 967 millones de euros se destinan a los países ACP y 285 millones de euros a los PTU. De estos importes, 1 500 millones de euros y 30 millones de euros se destinan al mecanismo de inversión gestionado por el BEI para los países ACP y los PTU respectivamente. Por último, se asignan 430 millones de euros para los gastos de la Comisión en la programación y la ejecución del FED.

Gráfico 1 – Principio de gestión descentralizada



OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

11. En 2010, se recibió un total de 3 500 millones de euros de contribuciones de los Estados miembros y todavía se solicitaban contribuciones del noveno FED. En 2011 se efectuará la última solicitud en el marco del noveno FED y comenzarán a solicitarse las primeras contribuciones del décimo FED, en el que participarán los 27 Estados miembros.

12. El **cuadro 2** muestra la utilización acumulada de los recursos de los FED gestionados por la Comisión y su ejecución financiera. En 2010, los compromisos globales brutos contraídos ascendieron a 2 662 millones de euros (2 187 millones de euros netos), un 13 % por debajo de las previsiones de ejecución financiera de la Comisión ⁽⁷⁾. Ello se debe principalmente a que esta institución resolvió no proceder con varias decisiones de financiación del programa Intra-ACP ⁽⁸⁾ y ciertas actividades V-FLEX ⁽⁹⁾, así como a los retrasos en la finalización de los documentos de programación de los PTU del décimo FED y en la revisión intermedia de los documentos de estrategia por país del décimo FED. EuropeAid informa de que los compromisos individuales ⁽¹⁰⁾ contraídos en 2010 ascendieron a 3 710 millones de euros (3 304 millones de euros netos), lo que supera las previsiones de ejecución financiera en 410 millones de euros, o sea, el 13 %. No obstante, al menos 305 millones de euros resultan de la corrección de datos relativos a compromisos contraídos en años anteriores.

13. Pese a situarse un 8 % por debajo del objetivo, los pagos brutos alcanzaron un importe sin precedentes de 3 321 millones de euros (3 233 millones de euros netos) en 2010. Los compromisos no utilizados se redujeron en un 8 %, pasando de 12 490 millones de euros a 11 444 millones de euros, lo cual se explica por el elevado nivel de pagos en 2010 en comparación con los nuevos compromisos de 2010. Los compromisos antiguos e inactivos no utilizados ⁽¹¹⁾ aumentaron en un 11 %, pasando de 1 217 millones de euros a 1 353 millones de euros.

12. La Comisión confirma que ha demorado intencionadamente una serie de proyectos que no estaban lo suficientemente avanzados, lo que explica por qué el nivel de los créditos totales de compromiso utilizados fue ligeramente inferior al previsto.

13. Como señala el Tribunal, los pagos han alcanzado niveles récord, reduciendo con ello los compromisos pendientes de liquidación. La Comisión también ha llevado a cabo la importante tarea de liquidar definitivamente los antiguos proyectos del 8º FED.

El aumento de los compromisos antiguos e inactivos se explica por el alto nivel de compromisos de años anteriores y, en particular, de 2007, cuando se inició el 10º FED.

⁽⁷⁾ Los compromisos globales corresponden a las decisiones de financiación. La diferencia entre importes brutos y netos procede de liberaciones de compromisos.

⁽⁸⁾ De conformidad con el Acuerdo de Cotonú, la cooperación intra-ACP se inscribe en el marco de cooperación e integración regional y abarca todas las operaciones regionales que beneficien a muchos Estados ACP o a la totalidad de ellos.

⁽⁹⁾ Apoyo a los países en desarrollo para hacer frente al impacto de la crisis financiera.

⁽¹⁰⁾ Corresponden a contratos individuales. La diferencia entre importes brutos y netos procede de liberaciones de compromisos.

⁽¹¹⁾ Los compromisos antiguos no utilizados son fondos comprometidos más de cinco años antes y todavía no utilizados. Compromisos inactivos no utilizados son fondos comprometidos pero ni contraídos ni utilizados durante más de dos años.

Cuadro 2 — Utilización acumulada de los recursos FED a 31 de diciembre de 2010

(millones de euros)

	Situación al final de 2009		Ejecución presupuestaria durante el ejercicio 2010 (neto)				Situación al final de 2010				
	Importe global	Porcentaje de ejecución ⁽²⁾	8º FED ⁽³⁾	9º FED ⁽³⁾	10º FED	Importe global	8º FED3	9º FED3	10º FED	Importe global	Implementa- tion rate ⁽²⁾
A — RECURSOS ⁽¹⁾	48 746		– 85	– 151	282	46	10 701	16 482	21 609	48 792	
B — UTILIZACIÓN											
1. Compromisos globales	35 591	73,0 %	– 46	– 116	2 349	2 187	10 698	16 463	10 617	37 778	77,4 %
2. Compromisos individuales	29 021	59,5 %	8	476	2 820	3 304	10 507	15 683	6 134	32 324	66,2 %
3. Pagos	23 101	47,4 %	157	1 304	1 772	3 233	10 240	13 121	2 973	26 334	54,0 %
C — Pagos pendientes (B1-B3)	12 490	25,6 %					458	3 342	7 644	11 444	23,5 %
D — Saldo disponible (A-B1)	13 155	27,0 %					3	19	10 992	11 014	22,6 %

⁽¹⁾ Incluye dotaciones iniciales de los 8º, 9º y 10º FED, intereses, recursos varios y transferencias de anteriores FED.

⁽²⁾ En porcentaje de los recursos.

⁽³⁾ Los importes negativos corresponden a las liberaciones.

Fuente: Tribunal de Cuentas, a partir de los informes del FED sobre ejecución financiera y los estados financieros a 31 de diciembre de 2010.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Informe anual de la Comisión sobre la gestión financiera de los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo

14. El Reglamento financiero aplicable al décimo FED ⁽¹²⁾ exige a la Comisión presentar un informe anual sobre la gestión financiera de los FED. El Tribunal considera que el informe sobre la gestión financiera ofrece una descripción precisa de la consecución de los objetivos operativos de la Comisión para el ejercicio (en particular con respecto a la ejecución financiera y a las actividades de control), de la situación financiera y de los acontecimientos que tuvieron una incidencia significativa en las actividades llevadas a cabo en 2010. El Tribunal llama la atención sobre su observación del apartado 12 acerca de la corrección contable en 2010 de datos relativos a los compromisos de apoyo presupuestario individuales efectuados en años anteriores.

⁽¹²⁾ Artículos 118 y 124.

CAPÍTULO II — DECLARACIÓN DE FIABILIDAD DEL TRIBUNAL RELATIVA A LOS FED

Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe del auditor independiente

I. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el artículo 141 del Reglamento financiero aplicable al décimo FED, que también se aplica a los FED anteriores, el Tribunal ha examinado:

- a) las cuentas anuales de los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo que incluyen los estados financieros consolidados ⁽¹³⁾ y los informes consolidados sobre la ejecución financiera de los octavo, noveno y décimo FED correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2010,
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes en el marco jurídico de los FED respecto de la parte de los recursos FED cuya ejecución financiera garantiza la Comisión ⁽¹⁴⁾.

Responsabilidad de la dirección

II. De conformidad con los artículos 310 a 325 del TFUE y con los reglamentos financieros aplicables a los octavo, noveno y décimo FED, la dirección es responsable de la elaboración y la presentación fidedigna de las cuentas anuales de los FED y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes:

- a) la responsabilidad de la dirección con respecto a las cuentas anuales de los FED abarca la concepción, la ejecución y el mantenimiento del control interno pertinente para la elaboración y presentación fidedigna de unos estados financieros exentos de inexactitudes, debidas a fraude o a error, la selección y aplicación de las políticas apropiadas, a partir de las normas contables adoptadas por el contable de los FED ⁽¹⁵⁾, y la realización de estimaciones contables razonables con arreglo a las circunstancias. La Comisión aprueba las cuentas anuales definitivas de los FED;
- b) el modo en que la dirección ejerce su responsabilidad respecto de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes depende de la forma de ejecución de los FED prevista en el reglamento financiero de dichos fondos. Las tareas de ejecución deben ajustarse al principio de buena gestión financiera, lo que implica concebir, realizar y mantener un control interno eficaz y eficiente, incluyendo una supervisión y unas medidas adecuadas que permitan evitar las irregularidades y el fraude y, si es preciso, procedimientos jurídicos destinados a la recuperación de los fondos abonados o empleados de forma indebida. Con independencia de la forma de ejecución aplicada, la Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de los FED (artículo 317 del TFUE).

⁽¹³⁾ Los estados financieros consolidados engloban el balance financiero, la cuenta de resultado económico, el estado de flujos de tesorería y el cuadro de los créditos debidos a los Fondos Europeos de Desarrollo.

⁽¹⁴⁾ De conformidad con los artículos 2, 3, 4, 125, apartado 4, y 134 del Reglamento financiero aplicable al décimo FED, la declaración de fiabilidad no incluye la parte de los recursos del FED que gestiona el BEI bajo su responsabilidad.

⁽¹⁵⁾ Las normas contables adoptadas por el contable del FED están inspiradas en las Normas Contables Internacionales del Sector Público (IPSAS) dictadas por la Federación Internacional de Contables o, en su defecto, las Normas Internacionales de Contabilidad, NIC (*International Accounting Standards*) / Normas Internacionales de Información Financiera, NIIF (*International Financial Reporting Standards*) dictadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, CNIC (*International Accounting Standards Board, IASB*). Con arreglo al Reglamento financiero, la elaboración de los estados financieros consolidados correspondientes al ejercicio 2010 se basó en estas normas contables adoptadas por el contable del FED, que adaptan los principios de la contabilidad de ejercicio al entorno específico de la Unión Europea, mientras que los informes consolidados sobre la ejecución de los FED seguirán basándose principalmente en los movimientos de tesorería.

Responsabilidad del auditor

III. Basándose en sus trabajos de fiscalización, el Tribunal debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El Tribunal llevó a cabo sus trabajos de conformidad con las normas de auditoría internacionales y los códigos deontológicos de la IFAC y con las normas internacionales de las Entidades Fiscalizadoras superiores (INTOSAI) en la medida en que son aplicables al contexto de los FED. En virtud de estas normas, el Tribunal planifica y realiza la fiscalización para obtener garantías razonables de que las cuentas anuales definitivas de los FED se hallan exentas de errores materiales y de que las operaciones subyacentes son, globalmente, legales y regulares.

IV. Una fiscalización implica la aplicación de procedimientos destinados a obtener pruebas de auditoría sobre los importes y los datos presentados en las cuentas consolidadas, 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 significativas en las cuentas consolidadas o que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos del marco jurídico de los FED, ya sea por fraude o por error. Al efectuar esta valoración de los riesgos, el auditor tiene en cuenta el control interno que incide en la elaboración y presentación fidedigna de las cuentas definitivas consolidadas, 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 unos procedimientos de auditoría adecuados con arreglo a las circunstancias. La fiscalización también incluye la evaluación de la idoneidad de las políticas contables empleadas y el fundamento de las estimaciones contables efectuadas, así como la evaluación de la presentación global de las cuentas y los informes anuales de actividad.

V. El Tribunal considera que las pruebas de auditoría obtenidas son suficientes y adecuadas para emitir su declaración de fiabilidad.

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

VI. El Tribunal opina que las cuentas anuales definitivas de los octavo, noveno y décimo FED presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de los FED a 31 de diciembre de 2010, así como los resultados de sus operaciones y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha, de conformidad con las disposiciones del Reglamento financiero y las normas contables adoptadas por el contable.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas*Ingresos***Opinión sobre la legalidad y la regularidad de los ingresos subyacentes a las cuentas**

VII. El Tribunal opina que los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2010 son, en todos los aspectos, significativos, legales y regulares.

*Compromisos***Opinión sobre la legalidad y la regularidad de los compromisos subyacentes a las cuentas**

VIII. El Tribunal opina que los compromisos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2010 son, en todos los aspectos, significativos, legales y regulares.

*Pagos***Base de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas**

IX. La fiscalización del Tribunal ha revelado que los sistemas de control y supervisión son parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de los pagos. El Tribunal estima que el porcentaje de error más probable en los pagos efectuados con los octavo, noveno y décimo FED es del 3,4 %.

Opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas

X. El Tribunal opina que, debido a la importancia de los asuntos descritos en el párrafo de base para su opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas, los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2010 están materialmente afectados por errores.

1 de septiembre de 2011

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburgo, LUXEMBURGO

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Información de apoyo a la declaración de fiabilidad*Alcance y enfoque de la auditoría*

15. Las observaciones relativas a la fiabilidad de las cuentas de los FED, que se exponen en el apartado VI de la declaración de fiabilidad, se basan en una fiscalización de los estados financieros consolidados ⁽¹⁶⁾ y de los estados consolidados sobre la ejecución financiera de los octavo, noveno y décimo FED ⁽¹⁷⁾. La fiscalización abarcó el examen de pruebas relativas a los importes y a los datos presentados e incluyó una evaluación de los principios contables aplicados, de las principales estimaciones efectuadas por los gestores y de la presentación general de las cuentas consolidadas.

16. El enfoque y la metodología de auditoría globales del Tribunal por lo que se refiere a la regularidad de las operaciones subyacentes se describen en la parte 2 del anexo 1.1 del capítulo 1 del Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2010 sobre la ejecución del presupuesto. Las observaciones relativas a la regularidad de las operaciones de los FED, que se exponen en los apartados VII a X de la declaración de fiabilidad, se basan en los elementos siguientes:

- a) auditoría de una muestra de 195 operaciones correspondientes a 30 compromisos individuales y a 165 pagos intermedios y finales efectuados por las delegaciones o los servicios centrales de la Comisión ⁽¹⁸⁾. En casos necesarios, se visitaron los organismos encargados de la ejecución de los proyectos y los beneficiarios finales a fin de verificar los pagos subyacentes declarados en los informes financieros o en las declaraciones de gastos;
- b) una evaluación de la eficacia de los sistemas de control y supervisión en los servicios centrales de EuropeAid y en las delegaciones, que incluyó los elementos siguientes:
 - i) entorno de control y normas de control interno,
 - ii) controles *ex ante* de los contratos y de los pagos efectuados por los ordenadores, incluidos los nacionales,
 - iii) seguimiento y supervisión,
 - iv) auditorías externas,
 - v) auditoría interna;

⁽¹⁶⁾ Véase el artículo 122 del Reglamento financiero de 18 de febrero de 2008 aplicable al décimo FED: los estados financieros incluirán el balance financiero, la cuenta de resultado económico, el cuadro de flujos de tesorería y el cuadro de las partidas exigibles por el FED.

⁽¹⁷⁾ Véase el artículo 123 del Reglamento financiero de 18 de febrero de 2008 aplicable al décimo FED: los estados sobre la ejecución financiera incluirán los cuadros que describan las dotaciones, los compromisos y los pagos.

⁽¹⁸⁾ EuropeAid: 128 proyectos y 20 operaciones de apoyo presupuestario; Dirección General de Ayuda Humanitaria: 7 operaciones de proyectos de ayuda humanitaria; Dirección General de Relaciones Exteriores: 10 operaciones de gastos administrativos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) un examen de las tomas de posición de la Comisión, que abarcó la evaluación del informe anual de actividad de EuropeAid.

Fiabilidad de las cuentas

17. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que las cuentas del FED correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2010 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de los FED así como los resultados de sus operaciones y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha, de conformidad con las respectivas disposiciones del Reglamento financiero y las normas contables pertinentes aprobadas por el contable.

18. No obstante, al igual que en 2009, los controles *ex post* de EuropeAid y los propios controles del Tribunal revelaron una frecuencia todavía elevada de errores de codificación⁽¹⁹⁾. Aunque el Tribunal no constató errores materiales por ello en su fiscalización de los estados financieros, los errores de codificación continúan causando preocupación, ya que pueden perjudicar la exactitud de la información empleada para la elaboración de las cuentas anuales, en particular en lo que se refiere al cierre del ejercicio⁽²⁰⁾. Estos errores también afectan a la fiabilidad de los datos de gestión financiera de EuropeAid.

Regularidad de las operaciones

19. Los resultados de la verificación de operaciones se sintetizan en el **anexo 1**. La verificación efectuada por el Tribunal de la muestra de pagos reveló que en un 27 % se encontraba afectada por errores. El error más probable estimado por el Tribunal es del 3,4 %⁽²¹⁾. A continuación el Tribunal expone sus observaciones con mayor detalle.

17. La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del Tribunal referente a que las cuentas del FED para 2010, como en años anteriores, estaban libres de errores materiales.

18. EuropeAid está haciendo un esfuerzo especial desde el año 2009 para mejorar la calidad de la introducción de datos informáticos. Las principales revisiones de los contratos y los módulos de auditoría del sistema de información de gestión (CRIS), así como las iniciativas horizontales de calidad de los datos, se han iniciado en 2010/2011 teniendo esto presente.

Como señala el Tribunal, esto no tuvo efecto significativo en las cuentas anuales de 2010.

19. La Comisión observa que en el año anterior (2009), el Tribunal constató que la participación del FED en la cartera de EuropeAid carecía de errores materiales (es decir, era inferior al 2 %), mientras que la cartera relativa al presupuesto tenía un porcentaje de error estimado en un 2,5 %. Respecto de 2010, el Tribunal constató que la parte del presupuesto en la cartera de EuropeAid carecía de errores materiales (1,7 %), pero las operaciones de las actividades del FED superaban el umbral del 2 % (3,4 %). Así pues, parece que el rendimiento del sistema de control de EuropeAid fue relativamente estable en los dos últimos años frente a la auditoría del Tribunal, y sigue mejorando en relación con el período anterior a 2009.

⁽¹⁹⁾ Por ejemplo: tipo de contrato o fechas de inicio y término del contrato.

⁽²⁰⁾ El cierre del ejercicio pretende garantizar que tanto los ingresos como los pagos se registran en su integridad y con exactitud en el período contable correcto.

⁽²¹⁾ El Tribunal calcula su estimación de error a partir de una muestra representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación (denominada MLE). El Tribunal tiene una confianza del 95 % de que el porcentaje de error en la población se sitúa entre el 1,0 % y el 5,9 % (límites de error mínimo y máximo respectivamente).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ingresos

20. La fiscalización de las operaciones relativas a los ingresos efectuada por el Tribunal no encontró errores materiales.

Compromisos

21. La fiscalización de los compromisos efectuada por el Tribunal no reveló errores materiales. Sin embargo, los compromisos individuales contraídos para proyectos ejecutados con arreglo a la modalidad de gestión descentralizada se hallaban afectados por una frecuencia significativa (cuatro de un total de catorce) de errores no cuantificables relativos al cumplimiento de las normas sobre licitación y a los plazos legales para la firma de contratos.

22. No se detectaron errores en los compromisos individuales efectuados con arreglo a otras modalidades de gestión. Por lo que se refiere al apoyo presupuestario, el Tribunal constató que, en el contexto de la interpretación dinámica de la Comisión ⁽²²⁾, EuropeAid demostró de manera suficientemente estructurada y formalizada el cumplimiento de los criterios de subvencionabilidad fijados en el Acuerdo de Cotonú.

Pagos

23. La fiscalización del Tribunal reveló que los pagos estaban afectados por errores materiales.

Pagos relativos a los proyectos

24. Se hallaron errores cuantificables y no cuantificables en todos los tipos de proyectos, excepto en los contratos de suministros.

25. Los principales tipos de errores cuantificables detectados en los pagos a los proyectos son los siguientes:

- a) exactitud: errores de cálculo;
- b) realidad: ausencia de facturas u otros justificantes de los servicios prestados o los bienes suministrados, cantidades declaradas en exceso respecto de los trabajos realizados;
- c) subvencionabilidad: conformidad con los procedimientos de contratación pública, gastos efectuados fuera del período de ejecución o correspondientes a actividades y servicios no estipulados en el contrato, y pago indebido de IVA.

21. La Comisión continuará sus esfuerzos por intensificar la formación específica sobre los procedimientos contractuales tanto para el servicio de los ordenadores de pagos nacionales, como para los servicios de la Comisión.

22. La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento de las importantes mejoras introducidas en 2009/2010 en la estructuración y formalización del proceso de evaluación y en la demostración del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad.

23. Véase la respuesta al apartado 19.

25.

c) La Comisión ha emitido nuevas instrucciones sobre el problema de los impuestos establecidos por los países beneficiarios. Estas instrucciones deben simplificar la tramitación de determinadas facturas sujetas al IVA.

⁽²²⁾ Véanse los apartados 28 y 29 del Informe Especial n° 2/2005 sobre las ayudas presupuestarias del FED a los países ACP (DO C 249 de 7.10.2005).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

26. Los tipos más frecuentes de errores no cuantificables detectados se refieren a las garantías de ejecución ⁽²³⁾ que no se ajustaron tras el incremento de los importes contractuales, a la falta de conformidad de los gastos administrativos autorizados por la Dirección General de Relaciones Exteriores con los procedimientos de autorización y contratación, a una documentación justificativa insuficiente y a una falta de coherencia en las normas contractuales.

Pagos relativos al apoyo presupuestario

27. La fiscalización efectuada por el Tribunal de los pagos de apoyo presupuestario reveló que estos se hallaban afectados por un elevado nivel de errores no cuantificables ocasionado por una demostración insuficientemente estructurada de los progresos satisfactorios logrados por los Gobiernos receptores en la gestión de las finanzas públicas. Ello se debe principalmente a la ausencia de un marco de evaluación adecuado, ya que los programas de gestión de las finanzas públicas de ciertos Gobiernos receptores solo se encontraban en fase de preparación o no contaban con unos objetivos realistas y prioritarios. En algunos casos, el informe de evaluación de la gestión de las finanzas públicas de las delegaciones no hacía referencia a los progresos realizados con respecto a los objetivos fijados para el período de referencia. No obstante, tras la introducción en junio de 2010 de un marco revisado de supervisión y de elaboración de informes sobre los progresos en la gestión de las finanzas públicas, no volvieron a encontrarse estos errores en las operaciones examinadas en la segunda mitad de 2010.

Eficacia de los sistemas

28. Los resultados del examen de sistemas se sintetizan en el **anexo 2**. El Tribunal considera que los sistemas eran parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de las operaciones.

29. Como se indica en el apartado 4, EuropeAid tiene por principal cometido aplicar la mayor parte de los instrumentos de ayuda exterior ⁽²⁴⁾ financiados por el presupuesto general de la Unión Europea y por los FED. Por consiguiente, salvo indicación contraria, las observaciones del Tribunal relativas a la eficacia de los sistemas de control y supervisión y a la fiabilidad del informe anual de actividad y la declaración del director general, se refieren al conjunto de los ámbitos de competencia de EuropeAid.

27. La Comisión acoge con satisfacción la conclusión respecto a que no hayan detectado errores relacionados con la demostración de los progresos en la gestión de las finanzas públicas desde la introducción del marco revisado para la evaluación de los progresos en la gestión de las finanzas públicas en junio de 2010. La Comisión está aplicando este enfoque rigurosamente.

⁽²³⁾ Una garantía de ejecución (en contratos de obras y suministros) responde ante el poder adjudicador de cualquier pérdida ocasionada por no haber cumplido el contratista plena y cabalmente sus obligaciones contractuales.

⁽²⁴⁾ Excepto la ayuda de preadhesión, la ayuda a los Balcanes Occidentales, la ayuda humanitaria, la ayuda macrofinanciera, la política exterior y de seguridad Común (PESC) y el mecanismo de reacción rápida.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Entorno de control

30. El entorno de control de EuropeAid se considera eficaz, tanto en las delegaciones como en los servicios centrales.

31. EuropeAid cuenta con una estrategia de control clara para evitar o detectar errores, y las normas de control interno de la Comisión se aplican ampliamente. En 2010, EuropeAid prosiguió sus esfuerzos para reforzar sus sistemas de control y supervisión. Como se indica en las respuestas de la Comisión a los informes anuales del Tribunal sobre los FED relativos a 2008 ⁽²⁵⁾ y 2009 ⁽²⁶⁾, EuropeAid elaboró y comenzó a aplicar un Plan de acción para el refuerzo del sistema piramidal de gestión y de control de EuropeAid (Plan de acción) ⁽²⁷⁾ que responde a la mayoría de las observaciones y recomendaciones de anteriores informes anuales del Tribunal y también incluye acciones para ajustar mejor el personal y los objetivos internos ⁽²⁸⁾. No obstante, el plan aún se encontraba en una fase inicial de aplicación en 2010.

Controles ex ante

32. El Tribunal considera que los controles *ex ante* realizados por los ordenadores de pagos en los servicios centrales de EuropeAid son parcialmente eficaces para evitar o detectar y corregir errores.

Proyectos

33. Con respecto a los pagos relativos a los proyectos, se observaron insuficiencias en los controles de la exactitud, realidad y subvencionabilidad de los gastos (véase el apartado 25). Dependiendo del tipo de contratos, los controles *ex ante* de EuropeAid con frecuencia se basan en gran medida en certificados de supervisores externos (contratos de obras) o en auditorías externas y verificaciones de gastos (estimaciones de programas, subvenciones y contratos de servicios basados en honorarios). Sin embargo, la frecuencia de los errores detectados por el Tribunal en los gastos que han sido objeto de este tipo de certificaciones, auditorías y verificaciones externas muestra que las garantías que pueden obtenerse de ellos son limitadas. Por ejemplo, el Tribunal halló errores en doce operaciones relativas a contratos de subvención que fueron autorizadas en su totalidad tras realizarse auditorías externas o verificaciones de gastos.

31. El «Plan de acción para el refuerzo del sistema piramidal de gestión y de control de EuropeAid» avanza según lo previsto, con muchas de las acciones ya ejecutadas a mediados de 2011. Una de las principales actividades, el establecimiento de una nueva herramienta de información bianual basada en una web (Informe de Asistencia para la Gestión Exterior) con indicadores clave de rendimiento procedentes de los sistemas de información de gestión, se pondrá en marcha en julio de 2011.

33. La Comisión no se basa únicamente en esas verificaciones de gastos para la fiabilidad. La metodología de auditoría EuropeAid (obligatoria) incluye una evaluación anual del riesgo de los proyectos para seleccionar las actividades que deben ser objeto de una auditoría «basada en los riesgos», muy a menudo además de las verificaciones de gastos obligatorias. Por otra parte, EuropeAid prosigue sus esfuerzos para aumentar la calidad de las verificaciones de gastos, más recientemente por la cuestión de la norma obligatoria relativa al pliego de condiciones para los auditores (tanto para la Comisión, como para los beneficiarios). La sede y las delegaciones desempeñan también un papel en la revisión de la calidad de las verificaciones presentadas.

⁽²⁵⁾ Apartado 54.

⁽²⁶⁾ Apartado 54, letra b).

⁽²⁷⁾ Plan de acción para el refuerzo del sistema piramidal de gestión y de control de EuropeAid, 19.11.2010.

⁽²⁸⁾ Plan de acción para el refuerzo del sistema piramidal de gestión y de control de EuropeAid, 19.11.2010, acciones 7.1 y 7.2.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Apoyo presupuestario

34. Por lo que se refiere al apoyo presupuestario, la introducción de un nuevo formato y presentación para los informes de las delegaciones sobre las reformas de los sistemas de gestión financiera de los países receptores durante la segunda mitad de 2010 constituyó una mejora significativa que tiene por objeto garantizar que los desembolsos se basen en una evaluación estructurada de las condiciones de pago. No obstante, los programas de reforma de la gestión de las finanzas públicas de determinados Gobiernos receptores solo se hallaban en una fase preparatoria y no contaban con unos objetivos realistas, claros y priorizados, lo que obstaculizó una evaluación estructurada del progreso de la reforma (véase el apartado 27).

Seguimiento y supervisión

35. En opinión del Tribunal, el seguimiento y la supervisión de los servicios centrales de EuropeAid son eficaces, y los de las delegaciones, parcialmente eficaces.

Servicios centrales de EuropeAid

36. Los servicios centrales de EuropeAid cuentan con una serie de instrumentos para supervisar las actividades operativas y el funcionamiento de los controles clave.

37. Los servicios centrales analizan los informes semestrales de gestión de la ayuda exterior a fin de supervisar la ejecución de los proyectos en los países receptores y otros aspectos tales como los controles internos y los recursos humanos de las delegaciones. En las delegaciones visitadas en 2010, el Tribunal observó que los informes aportan información pertinente y fiable. El plan de acción de EuropeAid pretende reforzar su función como control clave y hacer de ellos la base de la pirámide de control y el principal instrumento de rendición de cuentas entre las delegaciones y los servicios centrales. En este contexto, para el ejercicio 2011, los jefes de delegación deberán presentar por primera vez una garantía anual sobre la gestión y sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones en apoyo de la declaración anual de fiabilidad del director general ⁽²⁹⁾.

34. La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento de las mejoras introducidas con el nuevo formato de los informes anuales sobre el progreso de las reformas de la gestión de las finanzas públicas. Se espera que, como este enfoque está consolidado, aumente la claridad de los objetivos y el uso de períodos de referencia apropiados para la evaluación.

⁽²⁹⁾ Plan de acción para el refuerzo del sistema piramidal de gestión y de control de EuropeAid, 19.11.2010, acciones 2.1 y 2.2.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

38. Las visitas de verificación a las delegaciones ayudan a los servicios centrales de EuropeAid a evaluar la ejecución de los proyectos y la idoneidad de la organización, los sistemas y los procesos internos de las delegaciones. Además de las catorce visitas de verificación llevadas a cabo durante el ejercicio, EuropeAid procedió a un análisis de los resultados de otras catorce visitas efectuadas en 2008 y 2009, en el que subraya la necesidad de reforzar la capacidad de las secciones operativas y financieras de las delegaciones y la supervisión y apropiación de los proyectos por parte de los países socios.

39. A finales de 2009, los servicios centrales de EuropeAid publicaron orientaciones adicionales para las inspecciones sobre el terreno de las delegaciones en las que se facilitaban criterios de selección para garantizar una cobertura adecuada de aspectos tanto operativos como financieros. No obstante, la mayor parte de las delegaciones visitadas en 2010 por el Tribunal todavía no seguían los procedimientos recomendados (véase el apartado 44). El Tribunal también observó que, a fin de reforzar la supervisión de los proyectos y la apropiación por los países asociados, los servicios centrales de EuropeAid y las delegaciones continuaban prestando su apoyo a los servicios de los ordenadores nacionales del FED (véase el apartado 43).

40. Las auditorías encargadas por EuropeAid en virtud del contrato marco proporcionan información valiosa sobre las insuficiencias sistémicas que afectan a los sistemas de control de los proyectos y al nivel y a la naturaleza de los gastos potencialmente no subvencionables. Los servicios centrales de EuropeAid analizan anualmente los resultados de estas auditorías y realizan un seguimiento de los mismos. La mayoría de las constataciones son recurrentes y señalan documentación inexistente o insuficiente y aplicación de procedimientos de licitación incorrectos por parte de las organizaciones encargadas de la ejecución de los proyectos. En este contexto, el manual de gestión financiera destinado a los receptores de fondos de la UE para ayuda exterior resultó un logro significativo. Dicho manual fue finalizado y divulgado al final de 2010 con el fin de mejorar los conocimientos de las organizaciones encargadas de la ejecución de los proyectos sobre gestión financiera y normas de subvencionabilidad.

41. Los servicios centrales de EuropeAid también supervisan cuestiones de conformidad a través de controles transaccionales *ex post*. Como en ejercicios anteriores, estos controles con frecuencia detectaron errores relativos a la falta de exhaustividad y a la inexactitud de los datos en el sistema de información CRIS ⁽³⁰⁾ de EuropeAid. Otras constataciones se refieren a la insuficiente documentación de los procedimientos de contratación pública. No obstante, los errores que tenían un impacto financiero correspondían principalmente a liquidaciones injustificadas de los pagos de anticipos, que en cualquier caso podían corregirse antes del cierre de los contratos. Aunque EuropeAid ha seguido desarrollando el sistema actual de controles transaccionales *ex post* con los años, este todavía no es eficaz para detectar errores en la regularidad de las operaciones subyacentes e insuficiencias en los controles *ex ante* operados por los ordenadores de pagos.

39. Las directrices actuales de EuropeAid sobre las visitas in situ no son obligatorias. EuropeAid está estudiando actualmente cómo sistematizar mejor el marco de seguimiento (incluidas las visitas in situ), teniendo en cuenta las actuales restricciones de recursos de personal, el presupuesto de misiones y las cuestiones de seguridad. En particular, EuropeAid tiene previsto introducir planes de seguimiento y evaluación plurianual y reforzar el seguimiento de las orientaciones y la información, especialmente en el nuevo diseño de 2011 de los informes de gestión de la ayuda exterior (que presentan las delegaciones dos veces al año) y el nuevo programa y directrices de gestión de la duración del proyecto.

41. EuropeAid está revisando actualmente su arquitectura de control interno y volverá a examinar la relación coste/eficacia de los sistemas de control *ex post* de las operaciones.

⁽³⁰⁾ Sistema Común de Información RELEX (CRIS: Common RELEX Information System).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

42. EuropeAid no ha establecido unos sistemas de información de gestión para supervisar los resultados y el seguimiento de las visitas de control, lo cual dificulta al director general y a los jefes de delegación la tarea de obtener garantías de que se hayan tomado medidas correctoras a su debido tiempo, en particular de corrección de los errores detectados. Además, los módulos del sistema de información de EuropeAid CRIS dedicados a la auditoría y a las órdenes de ingreso aún no están interconectados, lo que complica la supervisión de las medidas correctoras.

Delegaciones

43. Como en años anteriores, el Tribunal observó en la mayoría de los servicios de los ordenadores nacionales de los países beneficiarios del FED unos controles ineficaces y mal documentados. Los servicios centrales de EuropeAid y las delegaciones a menudo facilitan asistencia técnica para reforzar estos controles, pero los resultados suelen ser limitados, bien porque los ordenadores nacionales no ejercen su cometido de manera adecuada, bien a causa de las limitaciones de recursos o el elevado nivel de rotación del personal.

44. La mayor parte de las delegaciones visitadas por el Tribunal en 2010 no seguían las directrices de EuropeAid sobre el modo de llevar a cabo las visitas de supervisión (véase el apartado 39). El resumen de las conclusiones extraídas por EuropeAid en 2010 de las catorce visitas de verificación a las delegaciones efectuadas entre marzo de 2008 y septiembre de 2009 ⁽³¹⁾ es que las delegaciones están sujetas a restricciones de recursos que con frecuencia limitan su capacidad para ejercer determinadas actividades de supervisión clave, como la supervisión sobre el terreno de proyectos, en particular de sus aspectos financieros. El plan de acción de EuropeAid aborda la necesidad de reforzar la supervisión de los proyectos ⁽³²⁾.

Auditorías externas

45. En opinión del Tribunal, la función de auditoría externa es eficaz en los servicios centrales de EuropeAid y parcialmente eficaz en las delegaciones.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

42. *La falta de una herramienta de TI normalizada no significa que las conclusiones de las auditorías y de los controles no sean objeto de seguimiento. Cada ordenador subdelegado sigue las auditorías y, si procede, emite órdenes de ingreso.*

EuropeAid espera que los módulos del sistema para el tratamiento de los resultados de auditoría y la emisión de órdenes de ingreso se vinculen con el sistema de información de gestión (CRIS) al cierre del ejercicio 2011.

Véanse también las respuestas a los apartados 31 y 62 c).

43. Véase la respuesta al apartado 8.

44. Véase la respuesta a los apartados 39 y 62 c).

⁽³¹⁾ EuropeAid 01: Visitas de verificación efectuadas entre marzo de 2008 y septiembre de 2009: resumen de las principales recomendaciones, de 17 de diciembre de 2010.

⁽³²⁾ Plan de acción para el refuerzo del sistema piramidal de gestión y de control de EuropeAid de 19 de noviembre de 2010, acción 6.2.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Servicios centrales de EuropeAid

46. Los servicios centrales de EuropeAid han desarrollado una metodología común sobre la elaboración, aplicación y seguimiento de planes de auditoría anuales, obligatoria para los servicios centrales de EuropeAid y las delegaciones. En 2010 se registró una mejora significativa con la introducción de una base de referencia común que preveía una cobertura de auditoría anual del 5 %. Los servicios centrales de EuropeAid aplicaron esta metodología.

47. Los servicios centrales de EuropeAid supervisan estrechamente las funciones de auditoría externa de las delegaciones y la calidad de las auditorías externas llevadas a cabo en virtud del contrato marco de auditoría de la Comisión. Los exámenes de calidad globales anuales aportan información útil sobre la necesidad de mejoras y constituyen la base para emitir más instrucciones y orientaciones con destino a los auditores externos.

Delegaciones

48. En la mayoría de los aspectos, las delegaciones han llevado a cabo sus auditorías externas de conformidad con la metodología. No obstante, el Tribunal observa que aún quedan ámbitos en los que es necesario mejorar. Como ya se indicó en el Informe anual del Tribunal sobre los FED relativo al ejercicio 2009 ⁽³³⁾, las limitaciones de personal en las delegaciones restringen su capacidad de poner en marcha auditorías basadas en el riesgo, al ser prioritarias las obligatorias. Dichas limitaciones también inciden negativamente en la puntualidad del proceso de validación de la auditoría, con el consiguiente riesgo de que el gasto no subvencionable resulte irrecuperable.

Auditoría interna

49. En opinión del Tribunal, la auditoría interna es eficaz.

50. La Estructura de Auditoría Interna (EAI) ⁽³⁴⁾ funcionó de conformidad con su objetivo principal de ofrecer garantías al director general acerca de la eficacia y la eficiencia de los procesos de gestión de riesgos, de control y de gobernanza interna. Los problemas de falta de personal que se presentaron en 2009 se resolvieron y la EAI pudo ejecutar plenamente su programa de trabajo en 2010.

46. La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento por parte del Tribunal de las mejoras significativas introducidas con el correr de los años en la metodología de auditoría exterior de EuropeAid.

48. Si bien es cierto que las limitaciones de personal pueden tener un impacto negativo en la duración del proceso de validación de la auditoría, la gran mayoría de los informes de auditoría debe recibirse antes de que la Comisión realice el pago final y, por lo tanto, el riesgo de que los fondos se vuelvan irrecuperables es muy reducido.

⁽³³⁾ Apartado 47.

⁽³⁴⁾ La EAI es una unidad de una dirección general de la Comisión, gestionada por un jefe de unidad, que informa directamente al director general. Su misión es ofrecer una garantía independiente de la eficacia del sistema de control interno a fin de mejorar las operaciones de la dirección general.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

51. En 2010, el tiempo medio empleado por los servicios de EuropeAid en formular observaciones sobre los proyectos de informes de auditoría y dar curso a las recomendaciones de la EIA y del servicio de auditoría interna (SAI) ⁽³⁵⁾ se redujo significativamente, si bien aún se produjeron retrasos importantes en la ejecución de algunas recomendaciones de años anteriores, principalmente relativas a recursos humanos e informática.

Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión

52. Los resultados del examen de las tomas de posición de la Comisión se sintetizan en el **anexo 3**.

53. El informe anual de actividad presenta una imagen fiel de la ejecución y los resultados de los diversos sistemas de control y supervisión existentes. Además de ser claro e informativo, en particular por utilizar indicadores cuantitativos, en él se afirma que, dada la concepción y los resultados de su estructura de control plurianual, EuropeAid no cree que el porcentaje de errores residuales ⁽³⁶⁾ en su ámbito de competencia merezca una reserva en la declaración de fiabilidad del director general, aunque no proporciona pruebas que corroboren esta afirmación.

54. A fin de demostrar el modo en que los diferentes niveles de control contribuyen a la detección y corrección de los errores, EuropeAid presentó por primera vez un resumen de los errores detectados y corregidos por controles transaccionales *ex ante* y *ex post* ⁽³⁷⁾. No obstante, los datos están incompletos porque no existe una información global sobre los errores detectados y corregidos tras las auditorías y verificaciones de gastos practicadas por EuropeAid fuera del contrato marco de auditoría o efectuadas por los beneficiarios.

55. EuropeAid todavía no ha desarrollado un indicador clave del impacto financiero estimado de los errores residuales una vez realizados los controles *ex ante* y *ex post*. Como ya se indicó en el Informe anual sobre los FED relativo al ejercicio 2009 ⁽³⁸⁾, a falta de un indicador clave del impacto financiero estimado de los errores residuales una vez finalizados todos los controles *ex ante* y *ex post*, EuropeAid no puede demostrar que el impacto financiero de las deficiencias y los errores se sitúe por debajo de los criterios de materialidad establecidos. El Tribunal observa que EuropeAid está desarrollando una metodología para proporcionar dicha información ⁽³⁹⁾.

51. Se demoró notablemente la aplicación de las recomendaciones de la auditoría referentes a la política de recursos humanos y a los sistemas de tecnología de la información, que son extremadamente difíciles de implementar rápidamente, habida cuenta de los plazos para un cambio de actuación, así como de la ejecución en un ciclo de planificación anual. Sin embargo, la aplicación de todas las recomendaciones es objeto de un seguimiento muy detallado y regular en EuropeAid, en particular, a través de sus seis informes de la gestión de «auditoría» mensual.

53. La Comisión cree que los indicadores cualitativos y cuantitativos establecidos en los cuatro pilares de la fiabilidad del informe anual de actividad de EuropeAid ofrecen las pruebas necesarias para apoyar la declaración de fiabilidad razonable del Director General y hacen una evaluación exacta de la gestión financiera de EuropeAid en relación con la regularidad.

54. El informe anual de actividad recoge claramente que los datos referentes a los errores detectados y corregidos por los auditores sólo se refiere a los auditores contratados en virtud de un contrato marco de auditoría de EuropeAid, es decir, los importes reales relativos a la detección y corrección de los errores anuales de EuropeAid son muy superiores a los recogidos en el informe. A medio plazo, la evolución de la TI podría posibilitar que se registrasen a nivel central las conclusiones financieras, incluso de los auditores contratados a nivel local, pero no se ha evaluado plenamente aún la eficacia de los gastos que supone esta evolución.

55. La labor de EuropeAid en el desarrollo de una metodología para calcular la tasa de error residual en la cartera de la DG (una vez realizados todos los controles) se puso en marcha en 2010 según lo previsto, y continúa en 2011 según el calendario. La metodología fue aprobada en marzo de 2011 y en mayo del mismo año se puso en marcha un estudio piloto para hacer pruebas de la misma y elaborar un programa de trabajo detallado para su plena aplicación.

⁽³⁵⁾ La EAI es una dirección general de la Comisión dirigida por el auditor interno de la Comisión, que informa al Comité de seguimiento de las auditorías de la institución. Su misión es ofrecer una garantía independiente de la eficacia de los sistemas de control interno y asistir a la Comisión mediante dictámenes, asesoramiento y recomendaciones.

⁽³⁶⁾ Porcentaje de error una vez realizados todos los controles *ex ante* y *ex post*.

⁽³⁷⁾ Informe anual de actividad de EuropeAid sobre 2010, apartado 3.1.2.2.4, p. 30.

⁽³⁸⁾ Apartado 50.

⁽³⁹⁾ Informe anual de actividad de EuropeAid sobre 2010, apartado 3.1.2.2.4, p. 30.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

56. Respecto del ejercicio 2010, el director general de EuropeAid declaró que había obtenido una seguridad razonable de que los procedimientos de control vigentes ofrecen las garantías necesarias sobre la regularidad de las operaciones. La fiscalización del Tribunal no corrobora esta afirmación, pues puso de relieve que los sistemas de EuropeAid eran parcialmente eficaces y que los pagos efectuados por EuropeAid con cargo a los FED y al presupuesto general de la Unión Europea para Relaciones Exteriores y Desarrollo estaban globalmente afectados por errores materiales ⁽⁴⁰⁾.

57. En opinión del Tribunal, la declaración y el informe anual de actividad del director general contienen una evaluación parcialmente correcta de la gestión financiera respecto de la regularidad.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

58. Basándose en su trabajo de fiscalización, el Tribunal considera que las cuentas de los FED del ejercicio finalizado a 31 de diciembre de 2010 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de los FED, así como los resultados de las operaciones y flujos de tesorería del ejercicio finalizado en dicha fecha, de conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero y las normas contables aprobadas por el contable.

59. Basándose en su trabajo de fiscalización, el Tribunal concluye que, con respecto al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2010:

- a) los ingresos individuales de los FED estaban exentos de errores materiales;
- b) los compromisos contraídos por los FED estaban exentos de errores materiales pero contenían frecuentes errores no cuantificables;
- c) los pagos efectuados por los FED estaban afectados por errores materiales.

60. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal considera que los sistemas de control y supervisión eran parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de los pagos.

56. La Comisión ha diseñado sus controles para abarcar todo el ciclo de vida de sus proyectos plurianuales. Considera que estos sistemas de supervisión y control son eficaces y han mejorado notablemente con el paso de los años. Se siguieron las recomendaciones formuladas por el Tribunal en años anteriores. El Tribunal ha reconocido muchas de las mejoras introducidas, lo que ha permitido que elementos importantes de los sistemas clave de control sean considerados «eficaces», incluido para 2010 una calificación «eficaz» del entorno de control de EuropeAid.

Véase también la respuesta al apartado 19.

57. Véase la respuesta al apartado 53.

59.

c) Véase la respuesta al apartado 19.

60. Véase la respuesta al apartado 56.

⁽⁴⁰⁾ Véase el capítulo 5 «Ayuda exterior, desarrollo y ampliación» del Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2010 sobre la ejecución del presupuesto de la UE, apartados 5.35 y 5.36 y anexo 5.1.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

61. Como ya observó el Tribunal en anteriores informes anuales sobre los FED, EuropeAid dispone de una estrategia de control global, pero siguen existiendo insuficiencias en algunos ámbitos. Al final de 2010, EuropeAid puso en marcha un Plan de acción para el refuerzo de su sistema piramidal de gestión y de control, que responde a numerosas observaciones y recomendaciones de los informes anuales anteriores del Tribunal, así como del actual, y puede aportar mejoras significativas a la concepción y a la aplicación de los sistemas de control y supervisión de EuropeAid.

Recomendaciones

62. El **anexo 4** muestra el resultado del examen del Tribunal de los progresos realizados en el curso dado a las recomendaciones de anteriores informes anuales. Con arreglo a dicho examen y a las constataciones y conclusiones sobre el ejercicio 2010, el Tribunal recomienda que EuropeAid finalice las siguientes medidas previstas en su plan de acción:

- a) desarrollar un indicador clave del impacto financiero estimado de los errores residuales una vez realizados todos los controles *ex ante* y *ex post* (véase el apartado 55 ⁽⁴¹⁾);
- b) evaluar la relación coste-eficacia de los diversos controles, en especial del sistema de control *ex post* de las operaciones (véanse los apartados 41 y 61 ⁽⁴²⁾);
- c) reforzar la eficacia de la supervisión de los proyectos, realizando inspecciones sobre el terreno, con arreglo a planes plurianuales de supervisión y evaluación (véase el apartado 44).

61. Véase la respuesta al apartado 31.

62.

- a) La labor de EuropeAid sobre el desarrollo de una metodología para calcular la tasa de error residual en la cartera de la DG (una vez efectuados todos los controles) se puso en marcha en 2010 según lo previsto, y continúa según el calendario en 2011. La metodología fue aprobada en marzo de 2011 y en mayo del mismo año se puso en marcha un estudio piloto para probarla y elaborar un programa de trabajo detallado para su plena aplicación.
- b) La Comisión empezó a trabajar sobre la relación coste/eficacia de los controles en un estudio más amplio de la estrategia de control de EuropeAid en 2010. Este trabajo se revisará y volverá a efectuarse en 2011/2012 en el contexto del resultado final de la actual revisión del Reglamento financiero.

Véase también la respuesta al apartado 41.

- c) EuropeAid prevé introducir planes de seguimiento y evaluación plurianuales y reforzar el seguimiento de las orientaciones y la información, especialmente cuando vuelvan a diseñarse en 2011 los informes de gestión de la ayuda exterior (que presentan las delegaciones dos veces al año) y el nuevo programa y directrices de gestión del ciclo del proyecto.

⁽⁴¹⁾ Véase el Informe Anual sobre los FED relativo al ejercicio 2009, apartado 54, letra a).

⁽⁴²⁾ Véase el Informe Anual sobre los FED relativo al ejercicio 2009, apartado 54, letra b).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

63. El Tribunal también recomienda que EuropeAid:

- a) examine la fiabilidad de los certificados de los supervisores externos, de las auditorías y de las verificaciones de gastos (véase el apartado 33);
- b) introduzca sistemas de información de gestión que permitan al director general y a los jefes de delegación supervisar mejor el seguimiento de los resultados de las inspecciones sobre el terreno, de las auditorías externas y de las verificaciones de gastos (véase el apartado 42);
- c) conecte los módulos de auditoría y de órdenes de ingreso del sistema de información CRIS (véase el apartado 42);
- d) prosiga sus esfuerzos para garantizar que los datos se registren de manera exacta, exhaustiva y oportuna en el sistema de información CRIS (véanse los apartados 18 y 41).

64. Por lo que respecta al apoyo presupuestario, el Tribunal recomienda que EuropeAid:

- a) vele por que las delegaciones apliquen de manera coherente el nuevo formato y presentación de sus informes anuales sobre las reformas de los sistemas de gestión financiera de los países receptores a fin de proporcionar una demostración estructurada y formalizada de los progresos de la gestión de las finanzas públicas (véase el apartado 34);
- b) fomente a través del diálogo político la implantación de marcos de evaluación claros en los programas de reforma de la gestión de las finanzas públicas de los países receptores (véase el apartado 34).

63.

- a) El personal de la Comisión revisa actualmente los certificados de supervisores externos, auditorías y verificaciones de gastos en relación con su calidad y fiabilidad. Además, en 2008 la Comisión realizó auditorías técnicas obligatorias de todos los contratos de obra de cuantía superior a 15 millones de euros y posteriormente elaboró un modelo de pliego de condiciones. Las auditorías técnicas abarcan la totalidad del ciclo de vida del proyecto, desde su diseño hasta su ejecución, incluida la verificación de los certificados de los supervisores. Los beneficios de estos cambios no fueron aún visibles necesariamente en su totalidad en 2010. Actualmente, la Comisión está también reflexionando sobre los posibles mecanismos para aumentar la calidad de las verificaciones de los gastos contraídos por los beneficiarios.
- b) La Comisión está desarrollando sistemas de información de gestión (en particular, a través de un nuevo sistema de información de delegación de la gestión, basado en Internet) que permitan supervisar mejor los datos de la gestión operativa y financiera disponibles en el sector.

Véase también la respuesta al apartado 62 c).

- c) EuropeAid espera que los módulos del sistema para el tratamiento de los resultados de auditoría y el establecimiento de órdenes de ingreso se vinculen con el sistema de información de gestión (CRIS) al cierre del ejercicio 2011.
- d) EuropeAid proseguirá los significativos esfuerzos iniciados en 2009 para mejorar la calidad de la introducción de datos. A este respecto, en 2010/2011 han comenzado una serie de revisiones importantes de los contratos y los módulos de auditoría del sistema de información de gestión (CRIS).

64.

- a) La Comisión velará por que el formato revisado se aplique rigurosamente para respaldar su enfoque estructurado y formalizado en la evaluación de los progresos realizados en la gestión de las finanzas públicas.
- b) La Comisión reconoce la importancia de establecer marcos de evaluación claros en las estrategias de reforma de la gestión de las finanzas públicas de los beneficiarios desde el comienzo de sus operaciones de apoyo presupuestario. Este enfoque se basará en un diálogo político regular con las autoridades correspondientes.

ANEXO 1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE LOS FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO

2010			2009	2008	2007
Proyectos	Apoyo presupuestario	Total			

TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA

Total de compromisos	20	10	30	50	45	60
Total de pagos (consistentes en):	145	20	165	170	170	148
Anticipos	0	0	0	0	40	0
Pagos intermedios y finales	145	20	165	170	130	148

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE LOS PAGOS ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Proporción de los pagos verificados que se consideran:

Exentos de errores	74 %	(107)	65 %	(13)	73 %	(120)	78 %	76 %	63 %
Afectados por uno o más errores	26 %	(38)	35 %	(7)	27 %	(45)	22 %	24 %	37 %

Análisis de los pagos afectados por errores

Análisis por tipo de error

Errores no cuantificables:	39 %	(15)	100 %	(7)	49 %	(22)	65 %	61 %	49 %
Errores cuantificables:	61 %	(23)	0 %	(0)	51 %	(23)	35 %	39 %	51 %
Subvencionabilidad	70 %	(16)	0 %	(0)	70 %	(16)	23 %	44 %	68 %
Realidad de las operaciones	17 %	(4)	0 %	(0)	17 %	(4)	23 %	38 %	21 %
Exactitud	13 %	(3)	0 %	(0)	13 %	(3)	54 %	19 %	11 %

IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES EN LOS PAGOS

Porcentaje de error más probable

3,4 %

Límite inferior de error

1,0 %

Límite superior de error

5,9 %

⁽¹⁾ Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan perfiles de riesgo dentro del mismo grupo de políticas, la muestra se ha dividido en segmentos.

⁽²⁾ Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.

ANEXO 2

RESULTADOS DEL EXAMEN DE LOS SISTEMAS DE LOS FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO Y LA AYUDA AL
DESARROLLO CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL

Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados

Sistema examinado	Entorno de control	Controles <i>ex ante</i>	Seguimiento y supervisión	Auditorías externas	Auditorías internas	Valoración global
Sistemas centrales de EuropeAid	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
Delegaciones	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	s.o.	Parcialmente eficaz

Valoración global de los sistemas de control y supervisión

Valoración global	2010	2009	2008	2007
	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz

ANEXO 3

RESULTADOS DEL EXAMEN DE LAS TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN RESPECTO DE LOS FONDOS
EUROPEOS DE DESARROLLO Y LA AYUDA AL DESARROLLO CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL

DG principales	Naturaleza de la declaración del director general (*)	Reservas	Observaciones del Tribunal	Valoración global de la fiabilidad	
				2010	2009
AIDCO	sin reservas	s.o.	EuropeAid ha establecido una estrategia global de control y ha continuado introduciendo mejoras significativas en la concepción y la aplicación de sus sistemas de control y supervisión. No obstante, la fiscalización del Tribunal permitió constatar que aún persisten debilidades en algunos controles y que los pagos estaban afectados por errores materiales.	B	B

(*) El director general afirma en su declaración de fiabilidad tener una seguridad razonable de que los procedimientos aplicados ofrecen las garantías necesarias sobre la legalidad y regularidad de las operaciones.

A: el informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración correcta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

B: el informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración parcialmente correcta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

C: el informe anual de actividad y la declaración del director general presentan una valoración incorrecta de la gestión financiera por lo que respecta a la regularidad.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES POR LOS FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Avances conseguidos	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
2009	EuropeAid debería, en el contexto de la revisión que tiene prevista de su estrategia global de control, desarrollar un indicador clave del impacto financiero estimado de los errores residuales una vez aplicados todos los controles <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> [Informe anual relativo al ejercicio 2009, apartado 54, letra a)].	EuropeAid está revisando su estrategia global de control; se hace referencia al Plan de acción para el refuerzo del sistema piramidal de gestión y de control de EuropeAid, y esta ha contratado a un consultor externo para desarrollar una metodología fiable y factible, cuya aplicación está prevista para la primera mitad de 2011.	<i>La labor de EuropeAid sobre el desarrollo de una metodología para calcular la tasa de error residual en la cartera de la DG (una vez efectuados todos los controles) se puso en marcha en 2010 según lo previsto, y continúa según el calendario en 2011. La metodología fue aprobada en marzo de 2011 y en mayo del mismo año se puso en marcha un estudio piloto para probarla y elaborar un programa de trabajo detallado para su plena aplicación</i>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión
	EuropeAid debería, en el contexto de la revisión que tiene prevista de su estrategia global de control, desarrollar un indicador clave del impacto financiero estimado de los errores residuales una vez aplicados todos los controles <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> [Informe anual relativo al ejercicio 2009, apartado 54, letra b)].	Como se indica en la anterior recomendación, EuropeAid está revisando su estrategia global de control. Se ha preparado una estimación de los costes de los controles. El trabajo se consolidará con la Dirección General de Presupuestos con vistas a emitir una comunicación común durante 2011.	<i>La Comisión empezó a trabajar sobre la relación coste/eficacia de los controles en 2010. Este trabajo se revisará y volverá a efectuarse en 2011/2012 en el contexto del resultado final de la actual revisión del Reglamento financiero.</i>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión
	EuropeAid debería finalizar y difundir el conjunto de herramientas de gestión financiera dirigidas a combatir el elevado riesgo inherente de errores en los organismos de ejecución, los contratistas y los beneficiarios, con el fin de asegurar un conocimiento adecuado de las normas de gestión financiera y de subvencionabilidad [Informe anual relativo al ejercicio 2009, apartado 54, letra c)].	El conjunto de herramientas de gestión financiera se finalizó y comenzó a difundirse en diciembre de 2010. Solo se encuentra disponible en línea desde febrero de 2011.	<i>Esta recomendación se ha aplicado plenamente.</i>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión
	EuropeAid debería continuar sus esfuerzos para asegurar que las delegaciones registran su información en CRIS Audit a tiempo y manera exhaustiva [Informe anual relativo al ejercicio 2009, apartado 54, letra d)].	Pese a los esfuerzos de EuropeAid para resolver esta cuestión, todavía se observó una calidad limitada en los datos de CRIS audit en tres de las siete delegaciones visitadas en 2010.	<i>EuropeAid ha puesto en marcha una revisión del módulo de auditoría de CRIS en 2011. Junto con el trabajo horizontal en curso sobre la calidad de los datos del sistema CRIS, ello debería suponer mejoras significativas de la calidad de los datos del módulo de auditoría a medio plazo.</i>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Avances conseguidos	Respuesta de la Comisión	Análisis del Tribunal
2009	Convendría modificar el diseño de CRIS Audit a fin de obtener información sobre los importes de gastos final no subvencionable y las correcciones financieras llevadas a cabo una vez finalizado el proceso de verificación de la auditoría con la entidad auditada [Informe anual relativo al ejercicio 2009, apartado 54, letra e)].	Durante 2010 no se observaron progresos con respecto a esta cuestión.	<i>Esta recomendación fue formulada en el Informe anual del TCE de 2009, publicada en noviembre de 2010 y aceptada por la Comisión. No obstante, el calendario de realización que supone el desarrollo de las TI, que ya no se integra en el ciclo anual de planificación, es muy significativo. Aunque el trabajo conceptual y de diseño se inició con la revisión de la auditoría CRIS en 2011, es poco probable que los cambios del sistema se lleven a cabo antes de 2012.</i>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión
	Convendría que EuropeAid garantizara que las condiciones específicas de los tramos de pago variables basados en las realizaciones definan con precisión los indicadores, los objetivos, los métodos de cálculo y las fuentes de verificación. [Informe anual relativo al ejercicio 2009, apartado 55, letra a)].	Todos los Acuerdos de Financiación del Apoyo Presupuestario auditados en 2010 especifican los indicadores, objetivos, métodos de cálculo y fuentes de verificación de manera clara e inequívoca.	<i>Esta recomendación se ha aplicado plenamente.</i>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión
	EuropeAid debería garantizar que los informes de las delegaciones demuestren de forma estructurada y formalizada los progresos logrados en materia de gestión de las finanzas públicas mediante la definición de criterios conforme a los cuales evaluar los logros (es decir, los resultados que el Gobierno beneficiario debe alcanzar durante el período en cuestión), los progresos realizados y las razones por las que el programa de reforma no pudo ejecutarse respetando la planificación [Informe anual relativo al ejercicio 2009, apartado 55, letra b)].	En junio de 2010 se introdujo un nuevo formato para los informes anuales de seguimiento de la gestión de las finanzas públicas de las delegaciones que incluye un nuevo sistema de evaluación de los progresos de la reforma de la gestión de las finanzas públicas. La comparación de los logros con respecto a unos objetivos prioritarios claros y realistas a corto (los próximos 12 meses) y medio plazo (los próximos tres años) por el Gobierno receptor favorece una evaluación formal y estructurada. Sin embargo, el Tribunal detectó casos en 2010 en que los programas o planes de acción de reforma de la gestión de las finanzas públicas solo se hallaban en fase de aprobación o no contaban con objetivos realistas, claros y priorizados, lo que dificultaba tal evaluación formal y estructurada.	<i>Esta recomendación se ha aplicado plenamente. Además de las orientaciones dadas sobre la elaboración de informes en junio de 2010, la Comisión ha desarrollado un marco estructurado para evaluar la pertinencia y la credibilidad de las estrategias de gestión de las finanzas públicas de los beneficiarios, que ha de aplicarse antes de poner en marcha los programas de apoyo presupuestario. Esto hace especial hincapié en el establecimiento de un marco de evaluación con líneas básicas claras y objetivos que puedan ser supervisados durante la ejecución del programa. Este marco fue facilitado, en febrero de 2011, a las delegaciones de los países ACP para su uso en la elaboración de nuevos programas.</i>	El Tribunal toma nota de la respuesta de la Comisión

Precio de suscripción 2011 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 100 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + DVD anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	770 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, DVD mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	400 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), DVD semanal	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	300 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) n° 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo DVD plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Venta y suscripciones

Las suscripciones a diversas publicaciones periódicas de pago, como la suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, están disponibles en nuestra red de distribuidores comerciales, cuya relación figura en la dirección siguiente de Internet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea*, así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.

Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: <http://europa.eu>

