

Diario Oficial de la Unión Europea

C 370



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

56º año

17 de diciembre de 2013

Número de información

Sumario

Página

III *Actos preparatorios*

TRIBUNAL DE CUENTAS

2013/C 370/01

Dictamen nº 3/2013 (con arreglo al artículo 287, apartado 4, del TFUE) sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el reglamento financiero aplicable al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo 1

ES

Precio:
3 EUR

III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN Nº 3/2013

*(con arreglo al artículo 287, apartado 4, del TFUE)***sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el reglamento financiero aplicable al undécimo
Fondo Europeo de Desarrollo**

(2013/C 370/01)

ÍNDICE

	Apartados	Página
OBSERVACIONES GENERALES	1-7	2
Transparencia	1-6	2
Simplificación	7	3
OBSERVACIONES ESPECÍFICAS	8-24	3
Métodos de ejecución	8-11	3
Contratación pública	12-15	3
Subvenciones	16-17	4
Ayuda presupuestaria	18-22	4
Auditoría externa y aprobación de la gestión	23-24	4
OTRAS OBSERVACIONES	25	5

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 287, apartado 4,

Visto el Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000⁽¹⁾,

Vista la Decisión 2001/822/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Europea («Decisión de Asociación de Ultramar»)⁽²⁾,

Visto el Acuerdo interno entre los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en el seno del Consejo, relativo a la financiación de la ayuda de la Unión Europea concedida con cargo al Marco Financiero Pluriannual para el período 2014-2020, de conformidad con el Acuerdo de Asociación ACP-CE, y a la asignación de ayuda financiera a los países y territorios de ultramar a los que se aplica la parte cuarta del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en particular su artículo 10, apartado 2⁽³⁾,

Visto el Dictamen nº 12/2002 del Tribunal, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por la que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al noveno Fondo Europeo de Desarrollo en virtud del acuerdo de Asociación ACP-CE firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000⁽⁴⁾,

Visto el Dictamen nº 2/2007 del Tribunal, sobre una propuesta de Reglamento del Consejo por la que se modifica el Reglamento Financiero aplicable al noveno Fondo Europeo de Desarrollo⁽⁵⁾,

Visto el Dictamen nº 9/2007 del Tribunal, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por la que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo⁽⁶⁾,

⁽¹⁾ DO L 317 de 15.12.2000, p. 3. Acuerdo modificado por el Acuerdo firmado en Luxemburgo el 25 de junio de 2005 (DO L 287 de 28.10.2005, p. 4) y por el Acuerdo firmado en Uagadugú el 22 de junio de 2010 (DO L 287 de 4.11.2010, p. 3).

⁽²⁾ DO L 314 de 30.11.2001, p. 1, y DO L 324 de 7.12.2001, p. 1, modificado por la Decisión 2007/249/CE (DO L 109 de 26.4.2007, p. 33) y la Decisión 528/2012/UE (DO L 264 de 29.9.2012, p. 1). Propuesta de nueva «Decisión de Asociación Ultramar» [COM(2012) 362 final], pendiente de adopción.

⁽³⁾ DO L 210 de 6.8.2013, p. 1. Acuerdo pendiente de ratificación.

⁽⁴⁾ DO C 12 de 17.1.2003, p. 19.

⁽⁵⁾ DO C 101 de 4.5.2007, p. 1.

⁽⁶⁾ DO C 23 de 28.1.2008, p. 3.

Vistos los informes anuales del Tribunal sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo⁽⁷⁾,

Vistos los informes especiales del Tribunal nº 9/2013⁽⁸⁾, nº 4/2013⁽⁹⁾ y nº 11/2010⁽¹⁰⁾,

Vista la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se aprueba el reglamento financiero aplicable al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo⁽¹¹⁾,

Vista la solicitud de dictamen enviada por la Comisión sobre la propuesta y recibida por el Tribunal el 29 de septiembre de 2013,

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

Observaciones generales

Transparencia

1. El reglamento financiero constituye una parte importante del marco legislativo aplicable a cada Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Sus disposiciones (necesariamente técnicas y detalladas) han de ser respetadas para que los fondos de los FED se gasten adecuadamente. El hecho de que no se apliquen significa que se ha producido un error en la operación del FED de que se trate, por lo que se deduce que el texto del reglamento debe ser transparente y fácilmente legible en la medida de lo posible.

2. En la exposición de motivos de la Comisión se señala que el principio fundamental de la presente propuesta es la máxima adaptación del reglamento financiero del FED al Reglamento Financiero general⁽¹²⁾ y a sus normas de desarrollo⁽¹³⁾.

⁽⁷⁾ DO C 331 de 14.11.2013, p. 261; DO C 326 de 10.11.2011, p. 251; DO C 303 de 9.11.2010, p. 243, y DO C 269 de 10.11.2009, p. 257.

⁽⁸⁾ «Apoyo de la UE a la gobernanza en la República Democrática del Congo» (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ «Cooperación de la UE con Egipto en materia de gobernanza» (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹⁰⁾ «La gestión por la Comisión de la ayuda presupuestaria general en los países ACP, de América Latina y de Asia» (<http://eca.europa.eu>).

⁽¹¹⁾ COM(2013) 660 final.

⁽¹²⁾ Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

⁽¹³⁾ Reglamento Delegado (UE) nº 1268/2012 de la Comisión, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L 362 de 31.12.2012, p. 1).

3. La propuesta contiene numerosas referencias al Reglamento Financiero general, e indica qué artículos del mismo deben aplicarse, pero con frecuencia añade disposiciones o referencias a disposiciones del Reglamento Financiero general que no son de aplicación (véanse, por ejemplo, los artículos tratados en el epígrafe «observaciones específicas», apartados 8 a 24). Algunas disposiciones del Reglamento Financiero general no se aplican directamente sino *mutatis mutandis* y algunos términos deben interpretarse con un significado diferente al asignado en el Reglamento Financiero general (véase la lista en el artículo 2, apartado 4, de la propuesta).

4. El proyecto de reglamento financiero resultante dista mucho de ser fácilmente legible. No se trata de un texto autónomo y es imposible entenderlo sin referirse al Reglamento Financiero general y a sus normas de desarrollo. Esta complejidad acarrea un riesgo elevado de inseguridad jurídica. El texto en su forma actual resulta difícil de utilizar por gestores, beneficiarios y auditores, por lo que existe un riesgo significativo de que se interprete erróneamente y se produzcan errores.

5. El Tribunal lamenta que la Comisión no haya redactado un proyecto de reglamento transparente y autónomo que ofrezca la máxima claridad a los usuarios y minimice el riesgo de error derivado de interpretaciones erróneas.

6. El Tribunal deplora asimismo que, pese a las sugerencias formuladas en sus dictámenes nº 12/2002, nº 2/2007 y nº 9/2007, la Comisión no haya aprovechado la oportunidad de proponer un reglamento financiero único que sea aplicable a todos los FED, presentes y futuros, y que, a semejanza del Reglamento Financiero general, pueda modificarse cuando se considere necesario. Una medida de este tipo garantizaría la continuidad, sin el riesgo de que se vea interrumpida la ejecución de los FED, y posiblemente simplificaría su gestión.

Simplificación

7. La complejidad de las normas que rigen el gasto representa una carga administrativa y constituye una fuente de errores de legalidad y regularidad. El artículo 11 contiene una medida que podría resultar simplificadora: en el caso de las subvenciones, se tendrán también en cuenta la utilización de cantidades fijas únicas, tipos fijos y costes unitarios.

Observaciones específicas

Métodos de ejecución

8. El artículo 17 dispone, entre otros extremos, que serán de aplicación las disposiciones del Reglamento Financiero general sobre gestión indirecta, pero sus apartados 3 y 4 introducen elementos que trascienden el ámbito de esas disposiciones.

9. El apartado 3 establece que las «entidades delegatarias» podrán delegar competencias de ejecución presupuestaria a otras entidades del mismo modo, con lo que se crea de hecho una cadena de delegaciones. Esta atribución se extiende considerablemente hasta permitir a los Estados ACP y a los PTU delegar tareas de ejecución a organismos de Derecho privado sobre la base de un contrato de servicios. No se entiende claramente por qué se ha introducido esta disposición en la propuesta. Hay un riesgo considerable de que dificulte, y posiblemente frustre, la aplicación de las disposiciones del artículo 60, apartado 1, del Reglamento Financiero general, en virtud de las cuales, las entidades y personas que ejerzan tareas de ejecución presupuestaria, «al gestionar fondos de la Unión, garantizarán un nivel de protección de los intereses financieros de esta equivalente al requerido por el presente Reglamento [...].».

10. El considerando 9 de la propuesta alude a esta disposición, justificándola con una referencia al Reglamento sobre las normas comunes de aplicación. Sin embargo, el examen de propuesta del Reglamento de Ejecución del undécimo FED⁽¹⁾ no revela que estén justificadas expresamente estas disposiciones del Reglamento Financiero general.

11. El Tribunal recomienda al Consejo examinar si está justificado incluir el apartado 3 y, en particular, si esta inclusión ofrece ventajas que compensen el riesgo de que se diluyan las responsabilidades del uso correcto de los fondos de los FED.

Contratación pública

12. El artículo 36 del proyecto de Reglamento prevé, en términos generales, que a las compras públicas finanziadas por el FED se aplicarán las disposiciones sobre contratación pública del Reglamento Financiero general. Las dos primeras líneas del apartado 5 establecen que, en caso de incumplimiento de los procedimientos contemplados, los gastos relativos a las operaciones en cuestión no serán admisibles para una financiación del FED.

13. No obstante, las seis últimas palabras del artículo 36, apartado 5, matizan este principio supeditándolo al principio de proporcionalidad.

14. La disposición propuesta debilita la regla general, según la cual, para ser admisibles, los gastos realizados deben adecuarse a las disposiciones de contratación pública. El principio de proporcionalidad es pertinente cuando se determinan las

⁽¹⁾ Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la ejecución del undécimo FED [COM(2013) 445 final]. No se entiende claramente si la referencia entre corchetes que figura en el considerando 9 se refiere al proyecto de reglamento o a las normas de desarrollo del Reglamento Financiero general.

consecuencias del incumplimiento de las disposiciones de contratación pública (por ejemplo, la recuperación de ayudas financieras). Dado su carácter de principio general de Derecho, no es necesaria la referencia al principio de proporcionalidad contenida en el artículo 36.

15. El Tribunal recomienda que el Consejo suprima las seis últimas palabras del artículo 36, apartado 5.

Subvenciones

16. Según el artículo 37 de la propuesta, las disposiciones del Reglamento Financiero general referentes a las subvenciones se aplican en términos generales a las contribuciones financieras del FED. Sin embargo, su apartado 3 contiene una disposición adicional que insiste en la necesidad de que la Comisión tenga en cuenta características y contextos específicos cuando defina las modalidades de financiación. No se entiende claramente porque se ha considerado necesario incluir esta disposición en el nuevo reglamento financiero del FED cuando no parece haber una disposición equivalente en el Reglamento Financiero general.

17. El Tribunal recomienda que el Consejo examine si está justificado incluir una disposición de esta naturaleza y si su definición es suficientemente clara.

Ayuda presupuestaria

18. El apartado 1 del artículo 39 de la propuesta establece que a los pagos de ayuda presupuestaria del FED se aplicará el artículo 186 del Reglamento Financiero general, el cual establece que en las decisiones de financiación con arreglo a las que se abona la ayuda presupuestaria se detallarán los objetivos y los resultados esperados, y dicho abono dependerá de los progresos en el cumplimiento de las condiciones (apartado 2), que los convenios de financiación deben prever el reembolso de los gastos con irregularidades (apartado 3), y que la Comisión prestará ayuda, en terceros países beneficiarios, al desarrollo del control parlamentario y de las capacidades de auditoría, así como a la mejora de la transparencia y del acceso del público a la información (apartado 4).

19. Los apartados 2 a 7 del artículo 39 de la propuesta consisten en una serie de principios y prácticas referentes a la ayuda presupuestaria con cargo al FED, y contienen declaraciones generales de principios (apartados 2 y 4), reformulaciones o versiones parafraseadas de algunas disposiciones del artículo 186 del Reglamento Financiero general (apartados 3, 5 y 6) y una oscura referencia a la relación entre los PTU y los Estados miembros correspondientes (apartado 7).

20. El texto parece, pues, exceder los límites propios de un reglamento financiero (que se define en el considerando 3 como modalidades de ejecución financiera) y constituye, además, una fuente potencial de confusiones, ya que, por una parte, declara aplicar las correspondientes disposiciones del Reglamento Financiero general y, por otra, parafrasea algunas de ellas.

21. El Tribunal ha formulado en informes recientes una serie de recomendaciones sobre la utilización de la ayuda presupuestaria⁽¹⁾, entre las que destaca la necesidad de fijar criterios verificables objetivamente y, en lo posible, cuantificados para que sirvan de referencia cuando se miden los progresos registrados. Convendría reforzar el texto en este sentido. Por otra parte, podría interpretarse que algunos fragmentos del presente proyecto (por ejemplo, las referencias a los términos «diferenciación» y «determinantes clave» en el apartado 4) justifican la adopción de una postura más relajada sobre la necesidad de que los pagos de ayuda presupuestaria sean estrictamente condicionales.

22. El Tribunal recomienda al Consejo examinar este artículo de la propuesta a la vista de las consideraciones expuestas anteriormente.

Auditoría externa y aprobación de la gestión

23. El artículo 48, apartado 6, establece que «se animará a los organismos auditores nacionales de los Estados ACP y los PTU a participar en la labor del Tribunal de Cuentas». Tras observar que el Reglamento Financiero general no contiene una disposición similar para las acciones exteriores financiadas con cargo al presupuesto general, el Tribunal señala que sigue las normas de auditoría internacionales al realizar sus tareas, incluidas las referentes a la utilización del trabajo de otros auditores, y manifiesta que, si bien puede invitar a los organismos auditores nacionales a observar sus tareas, no considera apropiado que el reglamento financiero del FED le imponga la obligación de fomentar la participación en ellas de los organismos citados.

24. El Tribunal recomienda que el Consejo modifique este apartado para alentar a los organismos auditores nacionales de los Estados ACP y de los PTU a cooperar con el Tribunal de Cuentas, a invitación de este último.

⁽¹⁾ Informe Anual del Tribunal sobre los FED relativo a 2012, apartado 51; Informe Anual del Tribunal sobre los FED relativo a 2010, apartado 64; Informe Anual del Tribunal sobre los FED relativo a 2009, apartado 54; Informe Anual del Tribunal sobre los FED relativo a 2008, apartado 56; Informe Especial nº 9/2013, «Apoyo de la UE a la gobernanza en la República Democrática del Congo»; Informe Especial nº 4/2013, «Cooperación de la UE con Egipto en materia de gobernanza»; Informe Especial nº 11/2010, «La gestión por la Comisión de la ayuda presupuestaria general en los países ACP, de América Latina y de Asia».

Otras observaciones

25. El artículo 62 de la propuesta enumera una serie de aspectos de los FED anteriores que estarían regidos por el futuro reglamento financiero del undécimo FED. El Tribunal recomienda al Consejo analizar si procede limitar la aplicación del futuro reglamento financiero del FED a los aspectos enumerados en la lista (y excluir por consiguiente su aplicación a aspectos no mencionados en ella, como la ayuda presupuestaria).

El presente Dictamen ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel PINXTEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo el día 20 de noviembre de 2013.

Por el Tribunal de Cuentas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

EUR-Lex (<http://new.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>



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES