

Diario Oficial de la Unión Europea

C 91



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

60.º año

23 de marzo de 2017

Sumario

III Actos preparatorios

TRIBUNAL DE CUENTAS

2017/C 91/01

Dictamen n.º 1/2017 (*con arreglo al artículo 322 del TFUE*) sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2012/2002 del Consejo, y los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013, (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1308/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014 y (UE) n.º 652/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Decisión 541/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo. — Revisión del «Reglamento Financiero»: Reglamento (UE, Euratom) n.º 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 y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1)

1

ES

III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N.º 1/2017

(con arreglo al artículo 322 del TFUE)

sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2012/2002 del Consejo, y los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013, (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1308/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014 y (UE) n.º 652/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Decisión 541/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Revisión del «Reglamento Financiero»: Reglamento (UE, Euratom) n.º 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 y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1)

(2017/C 91/01)

ÍNDICE

	Apartados	Página
RESUMEN.....	I — IX	3
INTRODUCCIÓN.....	1 — 4	4
FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA.....	5 — 6	4
Evaluación de impacto	5 — 6	4
PUNTOS SIGNIFICATIVOS QUE NO SE HAN INCLUIDO EN LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN.....	7 — 27	5
Gobernanza.....	7 — 15	5
Paquete único de informes de rendición de cuentas.....	7 — 11	5
Publicación de la estimación del nivel de error	12 — 13	6
Comité de auditoría	14 — 15	6
Auditoría externa.....	16 — 27	6
Derecho de acceso del Tribunal de Cuentas	16 — 17	6
Informe anual del Tribunal de Cuentas.....	18 — 20	6
Informes especiales del Tribunal de Cuentas	21 — 22	7
Agencias y asociaciones público-privadas (organismos de la Unión).....	23 — 27	7

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
CAMBIOS PROPUESTOS POR LA COMISIÓN	28 — 108	7
Simplificación para los perceptores de fondos de la UE	28 — 34	7
Aplicar a las acciones híbridas o combinación de medidas e instrumentos un conjunto único de normas	35 — 41	8
Intervenciones financieras	42 — 50	9
Flexibilidad presupuestaria	51 — 63	11
Fondos fiduciarios	64 — 68	12
Ingresos afectados	69 — 76	13
Pagos basados en el cumplimiento de unas condiciones o unos resultados	77 — 84	14
Marco de rendimiento	85 — 89	14
Racionalización de la presentación de la información	90 — 99	15
Normas de auditoría	100 — 108	17
Confianza en las auditorías	100 — 105	17
Normas y procedimiento en materia de auditoría	106 — 108	17
OTROS ASPECTOS CONSIDERADOS	109 — 148	18
Cuentas anuales	109 — 112	18
Patrocinio de empresas	113 — 116	18
Acuerdos de nivel de servicio	117 — 119	19
Normas de adjudicación de contratos públicos	120 — 123	19
Fusión de la «instancia especializada en irregularidades financieras» con el «sistema de detección precoz y exclusión»	124 — 128	20
Tratamiento diferenciado de inversores	129 — 131	21
Modificación del período de subvencionabilidad de los instrumentos financieros en gestión compartida	132 — 133	21
Normas de recuperación	134 — 136	21
Condición de «agricultor activo»	137 — 139	21
Pago en favor de los jóvenes agricultores	140 — 142	22
Definiciones	143 — 148	22
ANEXO I — TEXTO DE LA COMISIÓN MODIFICADO Y RECOMENDACIONES DEL TRIBUNAL		24
ANEXO II — INFORMES		28

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en particular su artículo 322, junto con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y, en particular, su artículo 106 *bis*,

Vista la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 2012/2002 ⁽¹⁾, (UE) n.º 1296/2013 ⁽²⁾, (UE) n.º 1301/2013 ⁽³⁾, (UE) n.º 1303/2013 ⁽⁴⁾, (UE) n.º 1304/2013 ⁽⁵⁾, (UE) n.º 1305/2013 ⁽⁶⁾, (UE) n.º 1306/2013 ⁽⁷⁾, (UE) n.º 1307/2013 ⁽⁸⁾, (UE) n.º 1308/2013 ⁽⁹⁾, (UE) n.º 1309/2013 ⁽¹⁰⁾, (UE) n.º 1316/2013 ⁽¹¹⁾, (UE) n.º 223/2014 ⁽¹²⁾, (UE) n.º 283/2014 ⁽¹³⁾ y (UE) n.º 652/2014 ⁽¹⁴⁾ del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Decisión 541/2014/UE ⁽¹⁵⁾ del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁶⁾.

Vista la solicitud de dictamen enviada por el Consejo al Tribunal, y recibida por este el 9 de diciembre de 2016;

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

RESUMEN

I. El Reglamento Financiero establece los principios y procedimientos que rigen la elaboración y la ejecución del presupuesto de la Unión Europea (UE) y el control de sus fondos.

II. El Tribunal considera que la Comisión debería utilizar la revisión del Reglamento Financiero para ajustar su mecanismo de gobernanza a las mejores prácticas internacionales y, en particular, aborda las cuestiones de información integrada, estimación del nivel de error y del comité de auditoría (apartados 7 a 15).

III. A juicio del Tribunal, los cambios en la presentación de sus informes especiales que propone la Comisión los harían menos claros para el lector, y resulta preocupante este intento de regular una cuestión fundamental para la autonomía del Tribunal (véanse los apartados 18 a 22).

IV. En general, el Tribunal apoya las simplificaciones propuestas para los perceptores de fondos de la UE (apartados 28 a 34) y sugiere que la Comisión aclare las propuestas relativas a la combinación de métodos de aplicación o instrumentos de ejecución financiera (apartados 35 a 41). Asimismo señala que las propuestas de modificación de los instrumentos financieros son potencialmente positivas, pero necesitan ser aclaradas (apartados 42 a 50).

V. La Comisión propone modificaciones detalladas para las operaciones de gestión presupuestaria sin plantearse si los mecanismos vigentes siguen siendo adecuados. El Tribunal considera que se pueden simplificar aún considerablemente las disposiciones presupuestarias (apartados 51 a 63), no apoya las modificaciones propuestas para el uso de los ingresos afectados y considera innecesario mantener la categoría de ingresos afectados internos (apartados 69 a 76).

VI. La prematura ampliación del uso de los fondos fiduciarios a las políticas internas suscita problemas de administración, costes y rendición de cuentas (apartados 64 a 68).

⁽¹⁾ DO L 311 de 14.11.2002, p. 3.

⁽²⁾ DO L 347 de 20.12.2013, p. 238.

⁽³⁾ DO L 347 de 20.12.2013, p. 289.

⁽⁴⁾ DO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

⁽⁵⁾ DO L 347 de 20.12.2013, p. 470.

⁽⁶⁾ DO L 347 de 20.12.2013, p. 487.

⁽⁷⁾ DO L 347 de 20.12.2013, p. 549.

⁽⁸⁾ DO L 347 de 20.12.2013, p. 608.

⁽⁹⁾ DO L 347 de 20.12.2013, p. 671.

⁽¹⁰⁾ DO L 347 de 20.12.2013, p. 855.

⁽¹¹⁾ DO L 348 de 20.12.2013, p. 129.

⁽¹²⁾ DO L 72 de 12.3.2014, p. 1.

⁽¹³⁾ DO L 86 de 21.3.2014, p. 14.

⁽¹⁴⁾ DO L 189 de 27.6.2014, p. 1.

⁽¹⁵⁾ DO L 158 de 27.5.2014, p. 227.

⁽¹⁶⁾ COM(2016) 605 final.

VII. El Tribunal apoya un uso más generalizado de los pagos basados en el cumplimiento de condiciones o de resultados y pide más aclaraciones sobre el marco de rendimiento propuesto (apartados 77 a 89).

VIII. Si bien acoge favorablemente la perspectiva de que se consoliden los informes elaborados por la Comisión, el Tribunal considera que no se han evaluado plenamente las consecuencias de dicho cambio. El «paquete integrado de información financiera» presentado por la Comisión constaría de miles de páginas y presentaría duplicaciones significativas (apartados 90 a 99).

IX. El Tribunal también aborda otras modificaciones propuestas pero no destacadas en la exposición de motivos, como cuestiones derivadas de la modificación de normas sectoriales (apartados 109 a 148).

INTRODUCCIÓN

1. El Reglamento Financiero establece los principios aplicables al presupuesto de la UE, y su revisión afectará al proceso de elaboración del presupuesto y de utilización de fondos y brindará la oportunidad de mejorar la gestión financiera de la UE.

2. Algunos de los cambios que propone la Comisión, como fomentar el uso de formas simplificadas de contribuciones y de pagos basadas en condiciones y objetivos en todos los modos de gestión, pueden contribuir a la simplificación de la gestión y la recepción de los fondos de la UE. Muchos cambios reflejan las recomendaciones formuladas por el Tribunal en sus recientes informes anuales, pero las normas detalladas no pueden sustituir a una gobernanza y una gestión sólidas. Para que estos cambios surtan el efecto deseado, deberán ser aplicados por personal competente y supervisados por los órganos rectores.

3. La Comisión describe su propuesta como «una revisión ambiciosa de las normas financieras generales acompañada de los correspondientes cambios en las normas financieras establecidas» ⁽¹⁾ y afirma que contribuye a dos de los principales objetivos de la revisión del MFP: simplificación y flexibilidad. Introduce una larga serie de cambios pormenorizados relativos principalmente a:

- subvenciones (apartados 28 a 34);
- intervenciones financieras (apartados 42 a 50);
- operaciones presupuestarias (apartados 51 a 63);
- contribuciones basadas en los resultados (apartados 77 a 84);
- elaboración de informes (apartados 90 a 99).

4. La primera parte del dictamen (apartados 7 a 27) trata de cuestiones que, a juicio del Tribunal, no deberían haber sido incluidas en la propuesta de Reglamento Financiero. A continuación, los apartados 28 a 148 tratan los cambios propuestos por la Comisión siguiendo el orden de las líneas de la exposición de motivos.

FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

Evaluación de impacto

5. Con arreglo al Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación, la Comisión realizará evaluaciones de impacto de sus iniciativas legislativas y no legislativas, actos delegados y medidas de ejecución que previsiblemente tengan un impacto económico, medioambiental o social significativo. El Tribunal considera que la Comisión debería haber llevado a cabo una evaluación de impacto antes de publicar la propuesta ⁽²⁾.

6. Para contribuir a la consecución del objetivo del acuerdo interinstitucional, el Tribunal propone que se introduzca en el Reglamento Financiero el requisito de realizar evaluaciones de impacto de las iniciativas legislativas y no legislativas, actos delegados y medidas de ejecución que previsiblemente tengan un impacto económico, medioambiental o social significativo.

⁽¹⁾ Exposición de motivos, página 2.

⁽²⁾ El Tribunal formuló comentarios similares en la revisión intermedia del marco financiero plurianual vigente, el Reglamento (UE) 2015/1017 relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), y en la propuesta COM(2016) 597 de modificación del Reglamento relativo al FEIE.

PUNTOS SIGNIFICATIVOS QUE NO SE HAN INCLUIDO EN LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN**Gobernanza ⁽¹⁾****Paquete único de informes de rendición de cuentas**

7. La Comisión no aplica ningún marco de gobernanza reconocido ni señala en sus informes anuales en qué medida se sigue dicho marco ⁽²⁾. Si bien las cuentas se elaboran con arreglo a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP), no se acompañan de un informe que proporcione una visión general de la gobernanza, el rendimiento y la estrategia de la Comisión frente a los riesgos para la consecución de los objetivos fijados. La Comisión facilita una estimación del nivel de operaciones ilegales e irregulares (véase asimismo el apartado 12) en el Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE (hasta el informe de 2015, informe de síntesis), pero se solo se transmite a las partes interesadas, entre las que se cuenta el Tribunal, una vez finalizada la auditoría anual. La información se dispersa (y a veces se repite) en una serie de documentos de la Comisión y de las direcciones generales que se presentan por separado a lo largo del año (con frecuencia demasiado tarde para ser tenidos en cuenta con la auditoría de las cuentas anuales o para ser tratados en el informe anual del Tribunal).

8. El Tribunal considera que la Comisión debería utilizar la revisión del Reglamento Financiero para actualizar su mecanismo de gobernanza. La propuesta de Reglamento Financiero introduce algunos cambios relativos a la gobernanza, aunque estos no siempre se ajustan a las mejores prácticas internacionales y la propuesta no aborda algunos elementos clave de gobernanza.

9. La Comisión debería racionalizar más la información que elabora presentando un paquete único de informes (preferiblemente) o un conjunto de informes de rendición de cuentas (como alternativa). La autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria debería contar con un documento único y claro en el que la Comisión dé cuenta de su actuación, su utilización del presupuesto y de los resultados logrados. El Tribunal se congratula del cambio introducido por la Comisión para consolidar una serie de informes en el «paquete integrado de información financiera» (PIIF), aunque, para que este sea un paquete único de informes de rendición de cuentas (y represente realmente un paquete de información integrada), deberá:

- evitar la duplicación (por ejemplo, el PIIF trataba de correcciones y recuperación en cinco lugares diferentes);
- presentarse a los auditores como un paquete único;
- proporcionar una visión global (pero no exhaustiva) de las actividades del ejercicio.

10. Como el Tribunal recomendaba en su Informe Especial n.º 27/2016, dicho informe deberá incluir:

- un informe del presidente;
- información sobre las actividades durante el ejercicio y la consecución de los objetivos políticos;
- un examen de los riesgos operativos y estratégicos;
- un informe de los resultados no financieros;
- una declaración de gobernanza;
- un informe sobre el cometido y las conclusiones del comité de auditoría,
- una declaración de la sostenibilidad presupuestaria a medio y largo plazo junto con, cuando proceda, referencias a la información incluida en otros informes.

Algunos de estos datos están ya disponibles. En el *anexo II* figuran los informes existentes, la propuesta de la Comisión y nuestra propuesta.

11. La Comisión debería presentar a su debido tiempo este paquete único de informes o conjunto de informes de rendición de cuentas para la auditoría de las cuentas y para que el auditor compruebe que el resto de la información presentada en el paquete es coherente con la información contable. Más adelante se exponen las posibles modificaciones a las propuestas de la Comisión para dotar de una estructura mejor (y más integrada) a los informes de la UE.

⁽¹⁾ Esta sección se basa en las observaciones y recomendaciones formuladas en el Informe Especial del Tribunal n.º 27/ 2016 «¿Resulta conforme la gobernanza en la Comisión Europea a las mejores prácticas?».

⁽²⁾ Véase asimismo el artículo 1 de la Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos (DO L 330 de 15.11.2014, p. 1).

Publicación de la estimación del nivel de error

12. Cuando existe un riesgo elevado de irregularidad, es una buena práctica ⁽¹⁾ examinar no solo el riesgo sino también cuantificar el nivel y el posible impacto. Muchos agentes de la Comisión trabajan en el ámbito de la auditoría y el control, y la legislación de la UE también exige que los órganos que gestionan los fondos europeos realicen amplios controles del gasto. Los informes de la Comisión en la materia prestan una mayor atención a la «capacidad de corrección» (la posibilidad de rechazar declaraciones de gastos tras la aprobación inicial de la Comisión) que a la cuantificación y el análisis de la naturaleza de los errores identificados. El documento clave a este respecto (documento sobre la protección del presupuesto de la UE) no ofrece una estimación del nivel de irregularidad presente en solicitudes de reembolso iniciales o aprobadas.

13. El Tribunal recomienda que se introduzca en la propuesta de Reglamento Financiero el requisito de que la Comisión ⁽²⁾ publique como parte de las cuentas anuales o de la información de acompañamiento una estimación del nivel de error empleando una metodología coherente y que presente al Tribunal esta información con las cuentas provisionales (es decir, en el proyecto de paquete único de informes de rendición de cuentas).

Comité de auditoría

14. De acuerdo con la buena práctica, los órganos rectores del sector público deben crear un comité de auditoría o un grupo o una función equivalentes ⁽³⁾. De acuerdo con la evaluación del Tribunal, el Comité de Seguimiento de las Auditorías se aparta de la buena práctica en que solo una reducida minoría de sus miembros es independiente de la institución ⁽⁴⁾, y sus competencias no abarcan la presentación de informes financieros, las irregularidades ni la gestión de los riesgos ⁽⁵⁾.

15. La Comisión debería aprovechar la oportunidad que brinda la revisión del Reglamento Financiero de introducir requisitos específicos para la creación y el funcionamiento de un comité de auditoría dentro de las instituciones de la Unión con competencias de gasto y ajustar su composición y el alcance de su trabajo a las buenas prácticas internacionales.

Auditoría externa

Derecho de acceso del Tribunal de Cuentas

16. Es importante que se facilite al Tribunal, de forma adecuada y oportuna, la información que necesita para realizar su labor de fiscalización. El Tribunal necesita tener acceso directo a los datos y poderlos analizarlos en sus propias dependencias y con sus propias herramientas de análisis de datos siempre que le resulte necesario. Los documentos que el Tribunal ha de examinar deberán entregarse en una fase temprana (y en versión inicial) para que pueda garantizar una notificación rápida.

17. El artículo 249 de la propuesta de Reglamento Financiero contiene disposiciones relativas al acceso del Tribunal a los documentos y a los datos elaborados o conservados electrónicamente. El Tribunal considera que son necesarias aclaraciones adicionales, en particular sobre los derechos de acceso a los sistemas informáticos. En el *anexo I* figura la propuesta del Tribunal de modificación del artículo 249.

Informe anual del Tribunal de Cuentas

18. En el artículo 250, la Comisión propone reducir el tiempo de que dispone el Tribunal para transmitir las observaciones que figurarán en el informe anual, al cambiar el plazo del 30 de junio al 15 de junio. Sin embargo, no se propone el correspondiente cambio en el plazo de recepción de la información de la Comisión. A fin de mantener lo que se logró en 2016, la publicación del informe anual un mes antes del plazo establecido, habría que ajustar en consecuencia los plazos fijados para que la Comisión y las restantes instituciones faciliten sus cuentas anuales y la información afín. Por ejemplo, el plazo para remitir las cuentas consolidadas definitivas (artículo 238, apartado 5) deberá cambiarse del 31 julio al 30 de junio, y el plazo para recibir de las instituciones las respuesta a las observaciones para el informe anual, del 15 de octubre al 15 de julio (artículo 250, apartado 1) (véase asimismo el *anexo II*).

⁽¹⁾ Ejemplos de buenas prácticas: Reino Unido, cuentas anuales del Ministerio de Trabajo y Pensiones, e Irlanda, Departamento de Protección Social.

⁽²⁾ Véase la recomendación 2 f) del Informe Especial n.º 27/2016. La Comisión aceptó esta recomendación.

⁽³⁾ Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad (CIPFA) y Federación Internacional de Contadores (IFAC), «Marco Internacional: Gobernabilidad en el Sector Público», pp. 29-30. La Comisión, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones cuentan con comités de auditoría con distintas composiciones y funciones.

⁽⁴⁾ En la actualidad la Comisión busca añadir un nuevo miembro independiente.

⁽⁵⁾ Informe Especial n.º 27/2016, apartado 65.

19. Para reflejar mejor el propósito y la naturaleza del «procedimiento contradictorio», el Tribunal sugiere que se modifiquen las dos primeras frases del artículo 250 como se propone en el *anexo I*.

20. Respecto a la inclusión de las respuestas de la Comisión en sus informes, el Tribunal considera consustancial a su autonomía administrativa tener la facultad para decidir cómo presentar sus informes con arreglo a las normas internacionales de auditoría. El Tribunal considera que la publicación «junto a» sus observaciones de las respuestas de cada institución resta fluidez y legibilidad al texto, especialmente cuando las respuestas son más extensas que las observaciones y, por ello, propone que las respuestas al informe anual se publiquen al final de cada capítulo, como es práctica habitual en los informes especiales.

Informes especiales del Tribunal de Cuentas

21. El comentario del Tribunal relativo al «procedimiento contradictorio» (véase el apartado 19) también se aplica a los informes especiales citados en el artículo 251. Respecto al plazo de seis semanas para que las instituciones auditadas faciliten sus respuestas, el Tribunal considera que no es necesario hacer referencia a suspender el plazo ni alegar posibles razones para ello en este nivel legislativo.

22. En cuanto al cambio propuesto en el párrafo relativo a la ubicación de las respuestas en los informes especiales, el Tribunal reitera su posición, expuesta en el apartado 20, según la cual considera que vulnera su legítima autonomía administrativa. Además, tras adoptar recientemente la publicación sin papel, el Tribunal está desarrollando nuevas modalidades de presentación de sus conclusiones y estudia las distintas opciones que ofrece la publicación electrónica, tales como ofrecer al lector flexibilidad de elegir cómo desea ver el texto. Así pues, propone mantener la redacción actual «se publiquen junto con el informe especial».

Agencias y asociaciones público-privadas (organismos de la Unión)

23. Con arreglo al artículo 69, apartado 6, de la propuesta de Reglamento Financiero, las cuentas de los organismos que hayan sido creados en virtud del TFUE y del Tratado Euratom y que reciban contribuciones con cargo al presupuesto de la UE (como las agencias) seguirán siendo auditadas por auditores externos independientes antes de la consolidación en las cuentas de la UE. Por tanto, el Tribunal seguirá teniendo en cuenta los resultados de auditoría de dichos auditores en la elaboración de sus propios informes. La condición de que los auditores externos independientes controlen no solo las cuentas sino también la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes supondría una gran mejora con respecto a las disposiciones anteriores.

24. El total de los presupuestos de las agencias representa menos del 2 % del conjunto del presupuesto de la UE. Pese a su reducido gasto, las agencias desempeñan un papel significativo en la elaboración y la aplicación de las políticas de la Unión, por lo que unos procedimientos más eficientes para los aspectos recurrentes de la auditoría anual permitiría al Tribunal centrarse más en sus resultados.

25. Actualmente, el Tribunal publica un informe anual específico de cada agencia, consistente en una declaración de fiabilidad (opinión sobre las cuentas y sobre la legalidad y regularidad de las operaciones) y, en caso necesario, observaciones sobre los puntos de especial importancia. En 2016 se publicaron 41 informes que contenían 82 opiniones y 90 observaciones específicas. Para mejorar la eficiencia, el Tribunal propone modificar las normas relativas a la presentación de informes anuales y, en lo sucesivo, publicar un único informe de auditoría consolidado que abarque todas las agencias.

26. El Tribunal propone el siguiente procedimiento para la auditoría de estos organismos: un auditor externo independiente deberá verificar, además de las cuentas, la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, aunque el Tribunal seguirá siendo competente para emitir las declaraciones de fiabilidad definitivas de todos los organismos. De este modo, el Tribunal podría basarse en la mayor medida posible en el trabajo de los auditores externos independientes y en el efectuado por el Servicio de Auditoría Interna. En el *anexo I* figura la propuesta del Tribunal de modificación de los artículos correspondientes.

27. La solución adoptada también se aplicará a las asociaciones público-privadas a que se refiere el artículo 70.

CAMBIOS PROPUESTOS POR LA COMISIÓN

Simplificación para los perceptores de fondos de la UE

28. Las medidas introducidas por la Comisión están relacionadas con subvenciones y formas simplificadas de contribución de la UE.

Propuesta de la Comisión

29. Los principales cambios propuestos consisten en:

- situar las formas simplificadas de la contribución de la Unión en pie de igualdad con la financiación basada en el reembolso de gastos subvencionables [artículo 121, letras b) y d)];
- siempre que se autorice en el acto de base, ampliar el uso de formas simplificadas de subvenciones a operaciones de gestión indirecta, y simplificar y mejorar los procedimientos de autorización (decididos por el ordenador) y centrarlos más en los resultados (artículo 175);
- eliminar el principio de «no producción de beneficios» ⁽¹⁾ para los beneficiarios de subvenciones;
- introducir la posibilidad de reconocer el trabajo de los voluntarios como gastos subvencionables [artículos 175, apartado 8, y 180, apartado 2, letra b)];
- eximir las ayudas de estudios, investigación, formación o educación concedidas a personas físicas o el apoyo directo a desempleados o refugiados de la aplicación del principio de no acumulación de concesiones y no doble financiación (artículo 185).

Análisis del Tribunal

30. Dado que la propuesta de Reglamento Financiero no proporciona instrucciones sobre la concepción de los regímenes de gasto, resulta difícil identificar qué tipos de proyectos se beneficiarán de esta simplificación. Tampoco está claro en este momento cómo logrará la Comisión en la práctica llevar a cabo su deseo de otorgar mayor importancia a los resultados (realizaciones) y a la calidad de la evaluación por el ordenador de las prácticas de contabilidad de costes.

31. Actualmente son pocos los casos en los que la Comisión ejerce su derecho de recuperar los beneficios. La Comisión señala ⁽²⁾ que la opción por defecto para financiar proyectos generadores de ingresos es recurrir a instrumentos financieros y no a subvenciones.

32. El reconocimiento del trabajo de los voluntarios como «gastos subvencionables» a efectos de cofinanciación propiciará que los beneficiarios utilicen más este recurso, de modo que recibirán el reembolso íntegro de todos los demás gastos realizados y el riesgo de utilización inadecuada de los recursos recaerá plenamente en el presupuesto de la UE. La propuesta complicará la verificación de la cofinanciación por la Comisión y el cálculo de los costes indirectos. El Tribunal considera que la propuesta de incrementar la financiación basada en resultados más que el reembolso de gastos subvencionables constituye una complicación innecesaria que aumenta el riesgo de error.

33. La propuesta trata de simplificar la gestión de las subvenciones pagadas a las personas físicas previstas en el artículo 185 permitiendo que un tipo específico de beneficiarios reciba más de una subvención y que los mismos gastos sean financiados más de una vez por el presupuesto de la UE.

Conclusión

34. De acuerdo con el análisis expuesto, el Tribunal:

- no considera necesario eliminar el principio de «no producción de beneficios»;
- aunque apoya la intención de simplificar las normas, considera que no son convincentes los argumentos esgrimidos para permitir que los beneficiarios cumplan el requisito de financiación solamente adjudicando un valor al trabajo no remunerado de los voluntarios. Para lograr este objetivo, sería mejor usar estructuras de financiación únicamente basadas en los objetivos;
- a su juicio, la exención propuesta en el artículo 185 debería restringirse a los dos primeros párrafos del artículo, es decir, al principio de no acumulación.

Aplicar a las acciones híbridas o combinación de medidas e instrumentos un conjunto único de normas

Propuesta de la Comisión

35. La Comisión propone aplicar un conjunto único de normas:

- al combinar métodos de aplicación o instrumentos de ejecución financiera (como subvenciones e instrumentos financieros) (artículo 208, apartado 2);

⁽¹⁾ El artículo 125 del actual Reglamento Financiero prevé que «la subvención no podrá tener por objeto o efecto producir rentabilidad alguna» (principio de no producción de beneficios) y que «si se obtiene una rentabilidad, la Comisión estará autorizada a recuperar el porcentaje de la misma que corresponda a la contribución de la Unión».

⁽²⁾ Exposición de motivos, p. 6.

- al fomentar la «combinación de recursos» (permitir a los Estados miembros solicitar que los recursos que se les encomienden en ejecución compartida sean transferidos a la Unión y ejecutados por la Comisión mediante ejecución directa o indirecta [artículo 125]);
- al trabajar con «socios de confianza» ⁽¹⁾.

36. Entre las modificaciones de los reglamentos sectoriales se cuenta igualmente la posibilidad de combinar los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) con un instrumento apoyado por el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE).

37. La Comisión introduce los acuerdos marco de colaboración financiera en ejecución directa e indirecta. Esto permitiría concluir acuerdos de auditoría con personas y entidades responsables de la ejecución de fondos de la Unión, o con beneficiarios de subvenciones.

Análisis del Tribunal

38. La Comisión ha introducido un nuevo título «Disposiciones comunes» que tiene por objeto agrupar todas las normas comunes a varios instrumentos de ejecución del presupuesto. El Tribunal apoya la ambición subyacente a esta iniciativa. Sin embargo, como en el caso de otros títulos (como contratos públicos o subvenciones, véanse los apartados 120 a 123), estas cuestiones también se tratan en otros apartados de la propuesta. En consecuencia, no se ha logrado la deseada simplificación del texto.

39. Las combinaciones de distintos instrumentos de financiación entrañan riesgos tales como la doble financiación o la exclusión de la financiación privada, que deben ser gestionados. Además, la Comisión tendrá que garantizar que estas combinaciones respetan el principio de cofinanciación y las normas sobre ayudas estatales. El Tribunal considera que ha de realizarse un seguimiento adecuado de la combinación de instrumentos de financiación y de los resultados y objetivos logrados, que deben contabilizarse y notificarse adecuadamente para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

40. El Tribunal entiende que la propuesta del artículo 126, apartado 3, relativa a los acuerdos de auditoría, afecta a la Comisión. Para mayor claridad, debería especificarse que los acuerdos de auditoría o verificación no limitarán el acceso del Tribunal a la información necesaria para la fiscalización de los fondos de la Unión. Además el Tribunal considera que, en la última frase del artículo 126, apartado 3, la referencia al acuerdo tripartito entre el Tribunal de Cuentas, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la Comisión (previsto en el artículo 287, apartado 3, del TFUE) es redundante y debería eliminarse.

Conclusión

41. El Tribunal recomienda:

- solicitar que la Comisión establezca las garantías suficientes para hacer frente a los riesgos que entraña la combinación de fuentes de financiación;
- modificar el artículo 126, apartado 3, como se propone en el *anexo I*.

Intervenciones financieras

Propuesta de la Comisión

42. Las principales modificaciones introducidas en este ámbito consisten en:

- crear un reglamento marco único para las diferentes formas de operaciones financieras de la UE (título X);
- normalizar el tratamiento de los ingresos afectados internos generados por operaciones financieras (artículos 20 y 202, apartado 2) (véanse asimismo los apartados 69 y 76);
- definir el importe máximo de responsabilidad financiera de la Unión (artículo 203);
- establecer un fondo de provisión común y un porcentaje de provisión efectivo (artículos 205 y 206);
- honorarios basados en el rendimiento para remunerar a las entidades u homólogos que participen en la ejecución de las garantías presupuestarias (además de las que participan en la aplicación de instrumentos financieros [artículo 202, apartado 1, letra g]);
- exigir evaluaciones previas, individualizadas o que formen parte de un programa, de los instrumentos financieros o garantías presupuestarias [artículo 202, apartado 1, letra h);
- elaborar un informe anual sobre instrumentos financieros, garantías presupuestarias y asistencia financiera (artículos 207 y 242).

⁽¹⁾ Entidades con las que la Comisión puede establecer una relación validada basada en una evaluación *ex ante* o en el requisito de usar procedimientos específicos.

43. En el artículo 203 se presentan los importes máximos de responsabilidad financiera de la UE para tres tipos de operaciones financieras. El Tribunal observa que las garantías presupuestarias y la asistencia financiera también pueden generar pasivos contingentes para la UE y que el importe de los activos financieros no cubrirán necesariamente los pasivos financieros.

44. Los riesgos financieros derivados de una garantía presupuestaria o ayuda financiera se cubren con una provisión que representa un porcentaje (porcentaje de provisión efectivo) del importe de la responsabilidad financiera autorizada. Las provisiones para instrumentos financieros están destinadas a los futuros pagos correspondientes al compromiso presupuestario relativo al instrumento. Se propone que estas provisiones se depositen en un fondo de provisión común ejecutado directamente por la Comisión (artículo 205). La propuesta de Reglamento Financiero también permite la transferencia del excedente en las provisiones para una garantía presupuestaria o asistencia financiera [artículo 206, apartado 3, letra a)].

Análisis del Tribunal

45. El Tribunal acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de incluir las garantías presupuestarias y la ayuda financiera en el Reglamento Financiero y también agrupar bajo el mismo título los diferentes tipos de operaciones financieras de la UE.

46. En la propuesta de creación del fondo de provisión común no se explica el funcionamiento del mismo, el cálculo del porcentaje de provisión efectivo ni las relaciones entre el porcentaje de provisión establecido en el acto de base y el porcentaje de provisión efectivo.

47. El Tribunal considera que las tasas basadas en el rendimiento [artículo 202, apartado 1, letra g)] representan un avance, pero señala que los acuerdos y las medidas de rendimiento deberán concebirse y aplicarse cuidadosamente. Sin embargo, la Comisión no debería permitir que las tasas administrativas se calculen como porcentaje de la contribución acumulada de la UE comprometida (con inclusión de los compromisos presupuestarios no exigidos).

48. El Tribunal apoya el requisito de evaluaciones previas para las operaciones financieras de la UE y considera que deben adoptarse disposiciones para permitir que en las evaluaciones intermedias se tengan presentes las cambiantes condiciones del mercado ⁽¹⁾.

49. Actualmente, puede encontrarse información relativa a las operaciones de la UE en distintos informes ⁽²⁾. El Tribunal acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de unificar todos los requisitos de información (aparte de los requisitos de información de las cuentas anuales o de la información de acompañamiento) en un único documento de trabajo adjunto al proyecto de presupuesto ⁽³⁾. El Tribunal supone que proporcionará al menos el mismo nivel de información que en los actuales informes y que cubrirá la situación a partir del 30 de junio del año de publicación.

Conclusión

50. El Tribunal recomienda:

- sentar en la propuesta de Reglamento Financiero las bases para el funcionamiento del fondo de provisión común y del cálculo del porcentaje de provisión efectivo;
- aceptar la propuesta de pago de las tasas basadas en el rendimiento tomando en cuenta los anteriores comentarios;
- aceptar la introducción de evaluaciones previas relativas a las operaciones financieras;
- aclarar el período abarcado y la información incluida en el informe anual (artículo 207).

⁽¹⁾ Véase asimismo la recomendación 1 del Informe Especial n.º 19/2016 — «Ejecución del presupuesto de la UE a través de los instrumentos financieros: conclusiones que se extraen del período de programación 2007-2013».

⁽²⁾ Por ejemplo: Documento de trabajo que acompaña al proyecto de presupuesto general de 2017; Anexo sobre instrumentos financieros que acompaña al proyecto de presupuesto de 2017; Informe anual sobre las actividades relativas a los instrumentos financieros; Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la ayuda macrofinanciera a terceros países en 2015 e Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las garantías cubiertas por el presupuesto general. Situación a 31 de diciembre de 2015 e Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las actividades de empréstito y de préstamo de la Unión Europea en 2015.

⁽³⁾ La Comisión lo presentará al Parlamento Europeo y al Consejo antes del 1 de septiembre del ejercicio que precede al de su ejecución.

Flexibilidad presupuestaria

Propuesta de la Comisión

51. La Comisión ha propuesto medidas para mejorar la «flexibilidad» presupuestaria que pueden resumirse como sigue:

- crear una «reserva de flexibilidad» ⁽¹⁾ para determinados instrumentos de acción exterior [artículo 12, apartado 2, letra e)];
- aumentar la «reserva negativa» ⁽²⁾ (artículo 48);
- relajar las normas relativas a los instrumentos especiales [artículos 28, apartado 1, letra e) y 30, apartado 5];
- permitir a los Estados miembros solicitar que los recursos que se les encomienden en ejecución compartida sean transferidos a instrumentos gestionados por la Unión [artículo 125; artículo 265, apartado 6, y artículo 30 bis del Reglamento (UE) n.º 1303/2013];
- modificar las disposiciones relativas a las prórrogas (artículo 12) y los ingresos afectados (véanse los apartados 69 y 76) para incrementar los fondos disponibles y el margen de decisión de la Comisión sobre su destino y la manera en que se gastan;
- incrementar las competencias decisorias de la Comisión, en general, respecto de las transferencias presupuestarias y las transferencias de fondos entre ejercicios (artículos 28 a 30).

Análisis del Tribunal

Reserva de flexibilidad

52. La propuesta complica más el sistema presupuestario al crear una reserva adicional y añadir una excepción más al artículo 12, apartado 2, en relación con las prórrogas (véanse asimismo los apartados 57 a 60).

Reserva negativa

53. La «reserva negativa» solo se ha utilizado en 2011. La propuesta no ofrece una justificación sólida de la solicitud para duplicar su capacidad a 400 millones de euros.

Transferencias desde el ámbito de la gestión compartida al ámbito de la Unión

54. Sin esta nueva disposición, estos recursos se devolverían al presupuesto de la UE de no ser utilizados antes de la fecha de vencimiento. Las transferencias a partir de instrumentos financieros aplicados en régimen de ejecución compartida a instrumentos en régimen de ejecución directa o indirecta podrían constituir de hecho transferencias de créditos no solo entre Estados miembros ⁽³⁾, sino también entre títulos del presupuesto, y podrían modificar la asignación de recursos entre rúbricas del MFP.

55. No parece que se haya previsto ninguna disposición sobre la participación de la autoridad presupuestaria. Como esta disposición podría interpretarse como un mecanismo de transferencia, deberá mantener los mismos procedimientos, requisitos de transparencia y posibilidades de control público.

56. En el mismo artículo, la Comisión propone mejorar la capacidad de absorción de riesgos del FEIE. No está claro cómo se logrará esto.

Transferencias, excepciones a la anualidad y especialidad

57. La regla general vigente es que los créditos de pago que no se hubieren utilizado al final del ejercicio serán anulados. No obstante, existen algunas excepciones específicas a esta norma. Se incluyen otras normas relativas a los créditos no disociados, proyectos inmobiliarios y créditos de pago para cubrir compromisos anteriores o créditos de compromiso prorrogados cuando no sea posible financiar las necesidades con los créditos de pago previstos en las líneas correspondientes del presupuesto del ejercicio siguiente.

⁽¹⁾ La «reserva de flexibilidad» permite a la Comisión prorrogar al ejercicio siguiente hasta el 10 % de los créditos anuales de tres instrumentos presupuestarios [Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP II), Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) e Instrumento de Financiación de la cooperación al desarrollo para el período 2014-2020 (ICD)], de modo que puedan utilizarse para responder a situaciones imprevistas.

⁽²⁾ La «reserva negativa» permite transferir créditos de pagos a una línea presupuestaria antes de que se hayan identificado créditos excedentarios de otra línea.

⁽³⁾ El artículo 125 prevé que «la Comisión ejecutará estos recursos [...], en la medida de lo posible en beneficio de los Estados miembros afectados».

58. La propuesta de Reglamento Financiero suprime del artículo 12, apartado 3, la norma que exige la utilización de los créditos de pago del ejercicio antes que los prorrogados. Esto significa que corresponde al ordenador decidir qué créditos de pago han de utilizarse primero. Según la información remitida por la Comisión, de haberse aplicado esta disposición en 2014 y 2015, los importes afectados habrían sido insignificantes, por lo que el Tribunal no considera necesaria la modificación propuesta.

59. La principal modificación introducida en el artículo 12, apartado 2, se refiere a los créditos no disociados, destinados principalmente al gasto administrativo. En el actual Reglamento Financiero, solo pueden prorrogarse mediante decisión de la institución los créditos no disociados para proyectos inmobiliarios, si se cumplen determinadas condiciones. La propuesta consiste en permitir que las instituciones puedan prorrogar mediante decisión todos los créditos no disociados. Si se aplica de manera muy generalizada, esta nueva disposición mermaría considerablemente la anualidad del gasto administrativo. No queda claro en la propuesta qué beneficios específicos proporcionaría esta modificación ni cuánto gasto podrá quedar afectado. Además, tratar de los créditos disociados y no disociados y del caso específico de los gastos inmobiliarios en el mismo artículo complica el texto.

60. Las normas en materia de prórrogas del artículo 12 crean un procedimiento complicado y dilatado que puede causar retrasos en el procedimiento presupuestario. El Tribunal considera que la propuesta de Reglamento Financiero debería haber simplificado este procedimiento analizando, por ejemplo, si podría introducirse un derecho general (pero no acumulativo) a prorrogar los créditos de las líneas presupuestarias no relacionadas con el personal (por ejemplo, hasta un 5 % de la línea presupuestaria de que se trate). Esto puede ir unido a una reducción de los presupuestos de administración para tener en cuenta la flexibilidad otorgada.

Transferencias presupuestarias

61. El cambio propuesto en el artículo 27 situaría las competencias decisorias presupuestarias de las otras instituciones en pie de igualdad con las de la Comisión respecto de las transferencias entre títulos o capítulos presupuestarios. La modificación del artículo 28 permitiría a la Comisión la transferencia de fondos entre líneas presupuestarias sin solicitárselo a la autoridad presupuestaria siempre que las líneas estén relacionadas con el mismo programa o régimen y cubiertas por el mismo acto de base (o sea, cuando participen varias direcciones generales en la gestión del régimen). El Tribunal considera razonables las modificaciones propuestas.

Conclusión

62. La Comisión no cuantifica las posibles implicaciones presupuestarias de su propuesta y, pese a buscar una mejora de la flexibilidad, también introduce riesgos para la anualidad, especialidad y transparencia del presupuesto de la UE. La propuesta no aborda suficientemente estos riesgos. La actual información sobre la gestión presupuestaria no refleja adecuadamente los saldos y flujos de los fondos de reserva, prórrogas o ingresos afectados, por lo que debería mejorarse.

63. El Tribunal recomienda:

- rechazar la modificación propuesta para la «reserva de flexibilidad», la «reserva negativa» y las prórrogas porque añade una mayor complejidad; considera que la flexibilidad presupuestaria no debe lograrse reteniendo más fondos en reserva y que sería más sencillo y más flexible y eficiente aplicar un nuevo enfoque al procedimiento de prórroga.
- rechazar las modificaciones expuestas en los apartados 54 a 56;
- aceptar la propuesta de la Comisión sobre transferencias presupuestarias.

Fondos fiduciarios

Propuesta de la Comisión

64. La propuesta permitiría a los fondos fiduciarios funcionar dentro de la UE financiándose a través de los instrumentos de política interior. Esta ampliación del uso de los fondos fiduciarios se lograría transfiriendo el artículo relativo a los fondos fiduciarios (artículo 227) del título dedicado exclusivamente a las acciones exteriores al título XII «Otros instrumentos de ejecución del presupuesto», de aplicación general.

Análisis del Tribunal

65. En el Dictamen n.º 6/2010 del Tribunal se planteaban problemas de administración, costes, auditoría y rendición de cuentas derivados de la creación de fondos fiduciarios para acciones exteriores, problemas que siguen vigentes. Actualmente solo existen tres fondos fiduciarios que han funcionado durante un período limitado. Por tanto, a juicio del Tribunal, es prematuro considerar que su funcionamiento ha sido un éxito.

66. Es necesario actuar con diligencia para garantizar que la información pública, la auditoría y el control de sus actividades y resultados cuentan con recursos suficientes, ya que operan fuera del presupuesto. El Tribunal acoge favorablemente los requisitos de información del artículo 244 y el nuevo requisito del artículo 39, apartado 6, relativo a la información sobre la actividad y los resultados de los fondos fiduciarios que se facilitará en el procedimiento de adopción del presupuesto. Sin embargo, el uso generalizado de los fondos fiduciarios iría en contra del principio de unidad del presupuesto de la UE.

67. El artículo 227 establece que podrán crearse fondos fiduciarios para las acciones temáticas. No queda claro el significado de «acciones temáticas» en el contexto de las políticas internas.

Conclusión

68. El Tribunal no apoya la propuesta de ampliar el uso de fondos fiduciarios.

Ingresos afectados

Propuesta de la Comisión

69. De conformidad con el principio de universalidad, los ingresos presupuestarios no podrán ser afectados a gastos específicos, y los ingresos y los gastos no se compensarán entre sí. En consecuencia, los ingresos se utilizan indistintamente para financiar todos los gastos.

70. De forma excepcional, el actual Reglamento Financiero permite la asignación de determinados tipos de ingresos: dan lugar a nuevos créditos de pagos en la misma línea presupuestaria ⁽¹⁾ y, en general, solo pueden prorrogarse durante un año ⁽²⁾. El actual Reglamento Financiero distingue entre «ingresos afectados externos» (de Estados miembros, países terceros, etc.) e «ingresos afectados internos», derivados, por ejemplo, del producto de la venta de vehículos, equipos, indemnizaciones de seguro y reembolsos de los instrumentos financieros.

71. En la propuesta de Reglamento Financiero, la Comisión trata de ampliar el uso de estos fondos de reversión y permitir que se utilicen para crear créditos de pago en líneas presupuestarias diferentes (artículo 30).

72. Los ingresos procedentes de la venta de edificios también se incluyen en los ingresos afectados internos (artículo 20) y estos ingresos deben ser objeto de una prórroga automática hasta que se hayan utilizado plenamente (artículo 12, apartado 3).

73. Los ingresos y los reembolsos derivados de operaciones financieras también constituirán ingresos afectados internos, y la Comisión propone que se utilicen para el mismo instrumento financiero o garantía presupuestaria durante la totalidad del período de ejecución de la operación, y una vez finalizado el período de ejecución de un instrumento financiero o garantía presupuestaria, todo importe pendiente que provenga del presupuesto de la Unión deberá ser devuelto al presupuesto (artículo 202).

Análisis del Tribunal

74. Los ingresos afectados constituyen una excepción al principio de universalidad. Como ya determinó el Tribunal en 2010 ⁽³⁾, los ingresos afectados externos resultan útiles, pero resulta innecesario mantener una categoría de ingresos afectados internos. Los ingresos generados internamente podrían gestionarse a través del procedimiento presupuestario ordinario. La actual propuesta prevé exenciones mucho más amplias a la universalidad, pero permitiendo el uso de ingresos afectados internos para otros fines que los designados inicialmente.

75. La supresión de los ingresos afectados internos y el consiguiente tratamiento de todos los fondos de reversión internos como ingresos generales supondría una simplificación significativa. En ese caso, el uso de dichos recursos sería decidido por la autoridad presupuestaria con arreglo a las prioridades existentes en su momento.

Conclusión

76. El Tribunal recomienda que no se amplíe el uso de los ingresos afectados internos y que todos los ingresos generados internamente se contabilicen como ingresos generales.

⁽¹⁾ Podrán transferirse a una línea presupuestaria diferente solo si se utilizan para el fin para el que han sido afectados.

⁽²⁾ Salvo los ingresos procedentes de indemnizaciones arrendatarias, que se prorrogarán automáticamente.

⁽³⁾ Dictamen n.º 6/2010, apartados 7 y 8.

Pagos basados en el cumplimiento de unas condiciones o unos resultados

Propuesta de la Comisión

77. La Comisión propone en el artículo 121, apartado 1, letra e), la introducción de una nueva forma de financiación basada en el cumplimiento de unas condiciones o unos resultados sin necesidad de declaraciones de gastos para programas de ejecución directa, indirecta y compartida además del reembolso de costes y las opciones de costes simplificados ya existentes.

78. El logro de resultados concretos será la condición predeterminada para el pago de las formas simplificadas de subvenciones concedidas en virtud de la ejecución directa [artículo 175, apartado 4, letra f)] e indirecta (artículo 150, apartado 3), excepto en los casos para los que no sea adecuado este método y que precisen de justificación. Los controles e inspecciones a beneficiarios relacionados con las formas simplificadas de subvenciones deben centrarse en los resultados (artículo 177) y los pagos no serán cuestionados por controles a posteriori cuando el ordenador competente haya evaluado la conformidad de dichas prácticas *ex ante* y haya permitido el recurso a las prácticas contables habituales en su decisión (artículo 179).

79. En el artículo 176, la Comisión define las cantidades fijas únicas como una nueva opción para financiar las formas simplificadas de subvenciones concedidas en virtud de la ejecución directa e indirecta basándose en un presupuesto estimado que cubra todos los gastos subvencionables evaluando *ex ante* si cumple los principios de economía, eficiencia y eficacia.

80. El nuevo artículo 129, apartado 1, letra e), introducido amplía también a las contribuciones a los partidos políticos europeos la posibilidad de usar formas de financiación no vinculada a los costes de las operaciones pertinentes, basándose en el cumplimiento de determinadas condiciones previas o en la consecución de resultados.

Análisis del Tribunal

81. Las conclusiones de auditoría ⁽¹⁾ del Tribunal muestran que el nivel de error en los regímenes de reembolso, en los que la UE reembolsa los costes admisibles para las actividades subvencionables, resulta mucho más elevado que en los regímenes de gastos basados en derechos, en los que el pago se supedita al cumplimiento de unas condiciones determinadas.

82. Establecer por defecto la opción de financiar proyectos con subvenciones siempre que cumplan unas condiciones o unos resultados establecidos de antemano, desvinculándola por tanto del reembolso de los gastos contraídos por los perceptores de los fondos, es un avance positivo.

83. El Tribunal apoya esta modificación con arreglo al apartado 78 y considera que el artículo 121 debería modificarse para reflejar la prioridad de las contribuciones basadas en los resultados.

Conclusión

84. Teniendo en cuenta sus observaciones anteriores, el Tribunal recomienda que los pagos basados en el cumplimiento de condiciones o de resultados pasen a ser la opción preferida en el presupuesto de la UE.

Marco de rendimiento

Propuesta de la Comisión

85. Entre otras cosas, la Comisión propone las siguientes modificaciones en los artículos relativos a la buena gestión financiera:

- introducir el concepto de rendimiento (artículo 31);
- especificar que la utilización de los créditos se centrará en los resultados y, con este fin, los objetivos deberán establecerse previamente, los avances en la consecución de los objetivos se controlarán mediante indicadores de rendimiento, y los resultados se comunicarán a través de las fichas de programa y del Informe anual de gestión y rendimiento, que contiene una evaluación de las finanzas de la Unión basada en los resultados logrados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 318 del TFUE (artículo 31, apartado 2);
- establecer que los programas y actividades que impliquen un gasto significativo serán objeto de una evaluación (artículo 32, apartado 1);
- determinar un número de criterios que deban someterse a evaluaciones previas (artículo 32, apartado 2).

⁽¹⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 1.61 y gráfico 1.6, e Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartado 1.47 y gráficos 1.5 y 1.6.

Análisis del Tribunal

86. La propuesta introduce el concepto de rendimiento, pero no lo define, y es ambigua respecto a si debe considerarse idéntico a la buena gestión financiera.

87. La terminología empleada en la evaluación no es del todo conforme a la del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 2016.

88. El artículo 32 introduce mayor flexibilidad para llevar a cabo evaluaciones, brindando a la Comisión la oportunidad de adoptar mejores decisiones sobre el alcance y el calendario de las evaluaciones. No obstante, en algunos aspectos esto no contribuye al objetivo declarado de lograr un presupuesto más centrado en los resultados:

- a) en el artículo 32, apartado 1, se otorga más flexibilidad para decidir cuándo llevar a cabo las evaluaciones del «gasto significativo», mientras que el artículo 18 de las actuales normas de desarrollo ⁽¹⁾ prevén específicamente una evaluación previa de «toda propuesta de programa o actividad que ocasione gastos» o una evaluación intermedia o *ex post* de «todos los programas o actividades [...] en que los recursos movilizados sean superiores a 5 000 000 euros»;
- b) esto reduce significativamente los criterios que deben someterse a evaluaciones previas con respecto al artículo 18, apartado 1, de las normas de desarrollo: ya no es necesario incluir los de opciones políticas y riesgos, impacto esperado, coherencia con otros instrumentos, recursos, rentabilidad, y conclusiones extraídas;
- c) no requiere evaluación retrospectiva para abarcar el aspecto de economía.

Conclusión

89. El Tribunal recomienda:

- definir claramente el rendimiento con respecto a la buena gestión financiera;
- ajustar la terminología empleada en la evaluación a la del Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación y a las directrices para la mejora de la legislación;
- definir cuantitativamente cuándo hay que realizar las evaluaciones;
- no reducir el número de criterios que deban someterse a evaluaciones previas;
- exigir que la evaluación retrospectiva también abarque el aspecto de economía.

Racionalización de la presentación de la información

Propuesta de la Comisión

90. Las fichas de programa acompañan al proyecto de presupuesto y contienen información sobre los resultados para justificar los gastos de operaciones. En el artículo 39, apartado 3, letra h), se presentan actualizaciones formales (se sustituye «ficha de actividades» por «ficha de programa») y modificaciones en el contenido de las fichas de programa: deberán proporcionar información sobre la contribución del programa a las políticas y objetivos de la Unión e informar sobre el logro de los objetivos del programa. Se elimina el requisito de incluir una evaluación resumida de los resultados.

91. La propuesta de la Comisión de modificación del artículo 73, apartado 9, sigue el enfoque que ya ha empezado a aplicar mediante la introducción de planes estratégicos para cada dirección general y la actualización del papel del informe anual de actividades ⁽²⁾ para incluir la información de las operaciones llevadas a cabo.

⁽¹⁾ Reglamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 de la Comisión, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n.º 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).

⁽²⁾ Los planes estratégicos describen objetivos quinquenales de la Comisión y las direcciones generales, con frecuencia sujetos a la influencia de factores externos, mientras que los planes de gestión y los informes anuales de actividades están concebidos para definir recursos y actividades principales y sus resultados, que están bajo el control de la Comisión, e informar sobre ellos.

92. El artículo 239, apartado 1, letra b), introduce el Informe anual de gestión y rendimiento en la propuesta de Reglamento Financiero dentro de la «Información financiera y contable integrada» al Parlamento Europeo y al Consejo. El Informe anual de gestión y rendimiento consta de:

- un resumen de los informes anuales de actividades del ejercicio precedente;
- los informes anuales de actividad de cada ordenador delegado;
- una evaluación de las finanzas de la Unión basada en los resultados logrados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 318 del TFUE.

Análisis del Tribunal

93. En principio es innecesario que el Reglamento Financiero se ocupe del informe anual de actividades, pues se trata principalmente un documento interno y, como tal, la Comisión puede elaborarlo y modificarlo como desee con arreglo al principio de autonomía administrativa. No es deseable que para la elaboración de este documento se retrase la producción de informes de toda la Comisión.

94. La propuesta de Reglamento Financiero suprime del artículo 73, apartado 9, la obligación de notificar «los resultados de las operaciones en relación con los objetivos fijados» y «la información sobre el rendimiento global de las operaciones efectuadas» en el informe anual de actividades, como exige el artículo 66, apartado 9, del actual Reglamento Financiero. Por el contrario, hace referencia a «la información de las operaciones llevadas a cabo», que es menos específica y puede interpretarse que permite una información más limitada sobre los resultados en los informes anuales de actividades.

95. Pese a revisar la función de dichos informes y declarar que «la supervisión [del trabajo de sus servicios] tiene lugar, en primer lugar, [...] por medio de la información que los ordenadores delegados transmiten a la Comisión a través de sus informes anuales de actividades y declaraciones de fiabilidad» ⁽¹⁾, el artículo 73, apartado 1, del Reglamento Financiero revisado no amplía las competencias de los ordenadores delegados para abarcar la fiabilidad, la exhaustividad y la corrección de la información notificada relativa a los resultados.

96. En la propuesta, los requisitos de incluir información sobre los resultados en las fichas de programa no son suficientemente específicos porque:

- solo deberían contener una indicación de las políticas y objetivos de la Unión apoyados por el programa;
- no se notifica la calidad, cobertura y frecuencia de la información sobre el logro de los objetivos de los programas;
- la información sobre los resultados es incompleta sin los resultados de la evaluación.

97. Con la publicación del «paquete integrado de información financiera» el 31 de julio siguiente al cierre del ejercicio (artículo 239), la Comisión retrasará las siguientes fechas de publicación:

- los informes anuales de actividades, del 1 de julio al 31 de julio;
- el informe anual de gestión y rendimiento, del 15 de junio al 31 de julio.

El Tribunal considera inadecuadas las propuestas relativas a la presentación de informes. El «paquete integrado de información financiera» constaría de miles de páginas y presentaría duplicaciones significativas.

Conclusión

98. El Tribunal recomienda que el Reglamento Financiero exija lo siguiente:

- las cuentas anuales provisionales presentadas para su auditoría el 31 de marzo deberían acompañarse de la información establecida en los anteriores apartados 8 a 12, para proporcionar información contable, datos sobre los sistemas clave de gobernanza y una visión amplia del gasto y de las actividades de la UE, y una valoración del grado en que el gasto está afectado por irregularidades, además del informe exigido por el artículo 243 de la propuesta de Reglamento Financiero;
- siempre que sigan requiriéndose informes separados, los establecidos en el artículo 239, apartado 1, letras c), d) y e), de la propuesta de Reglamento Financiero (informes sobre «medidas preventivas y correctoras relativas al presupuesto de la UE», el informe de «lucha contra el fraude», y el informe sobre las auditorías internas deberán presentarse simultáneamente (para poder comprobar la coherencia con las cuentas anuales consolidadas);
- las cuentas consolidadas deben contener una previsión del flujo de efectivo a largo plazo (con arreglo a la práctica internacional recomendada), y estados consolidados de los ingresos y los gastos de las agencias, empresas comunes y fondos fiduciarios (en sustitución de los informes separados propuestos en el artículo 244);

⁽¹⁾ Informe Especial n.º 27/2016, respuesta de la Comisión al apartado 21.

- la Comisión debería presentar separadamente, antes del 1 de mayo, un informe del artículo 318 del TFUE con una explicación del alcance y los resultados de las evaluaciones relativas al gasto y a las políticas de la UE, una explicación de las principales medidas de rendimiento de todos los ámbitos de gasto significativos y de las direcciones generales y una presentación equilibrada de los programas que según las evaluaciones funcionan bien o que requieren ajustes u otras medidas correctoras;
- en septiembre de cada año, la Comisión deberá presentar un informe conjunto que se ajuste a los requisitos previstos en los artículos 242 y 243 de la propuesta de Reglamento Financiero.

99. Si se aplicaran estas modificaciones, constituirían un paquete completo de información con datos de los informes anuales de actividades significativos para partes interesadas externas. Esto supondría una simplificación significativa en la presentación de informes.

Normas de auditoría

Confianza en las auditorías

Propuesta de la Comisión

100. En el artículo 123 se propone que la Comisión se base en auditorías anteriores cuando estas:

- hayan sido realizadas por un auditor independiente;
- estén basadas en normas internacionalmente aceptadas;
- ofrezcan garantías razonables;
- traten de estados financieros y de informes sobre el uso de la contribución de la Unión.

Análisis del Tribunal

101. El principal argumento presentado por la Comisión para introducir este cambio es evitar auditorías múltiples de las entidades que reciben contribuciones de la UE, especialmente las organizaciones internacionales auditadas por auditores externos independientes. El Tribunal está de acuerdo en que la Comisión ha de simplificar su relación con las organizaciones internacionales basándose en sus mecanismos de auditoría existentes en la medida de lo posible. De este modo se evitaría la multiplicación de controles de auditoría de los mismos proyectos y se haría un uso más adecuado de los recursos financieros y humanos.

102. Habría que conceder prioridad a las relaciones con las organizaciones internacionales basadas en los resultados y a la firma de acuerdos que vinculen la contribución financiera de la Comisión con los resultados de las actividades finalizadas. El Tribunal apoya el objetivo de simplificar las verificaciones en la medida de lo posible, y de que la Comisión utilice los mecanismos de control interno de los otros organismos. Esto puede requerir asimismo adaptar las condiciones de subvencionabilidad de la Comisión a las condiciones generales de la organización internacional de que se trate.

103. El Tribunal considera que las disposiciones del artículo 123 no son suficientemente claras. Podría interpretarse que, si se cumplen los cuatro requisitos, la confianza es obligatoria («dicha auditoría constituirá la base de la garantía general») y que se excluye la posibilidad de seguir auditando el proyecto, independientemente del resultado de la auditoría inicial.

104. No obstante, se observa que el artículo no garantiza el acceso a los documentos de trabajo de los auditores para evaluar el grado en que se cumplen los requisitos y si el trabajo de auditoría logró abarcar todos los aspectos normalmente examinados.

Conclusión

105. El Tribunal recomienda:

- solicitar a la Comisión que aclare si los pagos basados en los resultados se aplicarán a todas las organizaciones que ejecutan fondos de la UE con arreglo a la página 12 de la exposición de motivos;
- modificar el texto como se propone en el anexo I para aclarar que la confianza es una posibilidad, y no una solución obligatoria; y garantizar que los auditores pueden examinar la documentación de auditoría en la que se basan.

Normas y procedimiento en materia de auditoría

Propuesta de la Comisión

106. En una nueva frase introducida en el artículo 247, apartado 1, se afirma que el examen efectuado por el Tribunal de Cuentas de la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos «tendrá en cuenta el carácter plurianual de los programas y los sistemas de supervisión y control relacionados».

Análisis del Tribunal

107. El enfoque de auditoría y las pruebas de auditorías empleadas para obtener un nivel razonable de garantía son elementos que ha de decidir el auditor independiente. La sugerencia formulada por la Comisión afecta a la metodología de auditoría del Tribunal, que, con arreglo a las normas internacionales de auditoría, es responsabilidad exclusiva de dicha institución. Actualmente, la Comisión notifica información sobre correcciones financieras y recuperaciones en cinco informes diferentes: el informe sobre medidas preventivas y correctoras relativas al presupuesto de la UE, el debate y análisis de los estados financieros de las cuentas consolidadas de la Unión, los informes anuales de actividades, las notas de los estados financieros y el informe anual de gestión y rendimiento, que se presentan en distintas fechas ⁽¹⁾.

Conclusión

108. El posible impacto del carácter plurianual de los programas y los sistemas de supervisión y control relacionados en la auditoría del Tribunal ha de ser evaluado por esta institución en su función de auditor externo independiente y no debe incluirse en el Reglamento Financiero. El Tribunal recomienda que se exija a la Comisión que consolide toda la información relativa a las recuperaciones y correcciones en un documento que se presente al Tribunal junto con las cuentas provisionales (artículo 237).

OTROS ASPECTOS CONSIDERADOS

Cuentas anuales

Propuesta de la Comisión

109. La Comisión propone modificar el artículo 234, que en el futuro definirá las cuentas anuales como el compendio de los estados financieros, las cuentas presupuestarias y las cuentas anuales consolidadas. También introduce el principio de la importancia relativa respecto del proceso de consolidación.

Análisis del Tribunal

110. El Tribunal considera que la nueva estructura no es clara.

111. Como ya mencionó el Tribunal en sus informes anuales ⁽²⁾, una previsión de flujo de tesorería de largo alcance ayudará a las partes interesadas a evaluar las futuras exigencias de pagos y las prioridades presupuestarias, y también ayudará a la Comisión a adoptar las decisiones necesarias para garantizar que pueden efectuarse los pagos esenciales con los presupuestos anuales aprobados. Además, se podría introducir un estado consolidado específico para agencias con el objetivo de mejorar la transparencia y racionalizar la labor de fiscalización. Además, podrían abarcarse las empresas conjuntas y los fondos fiduciarios con estados específicos similares.

Conclusión

112. El Tribunal recomienda:

- mantener la actual definición de las cuentas anuales (artículo 141 del actual Reglamento Financiero);
- introducir en la propuesta de Reglamento Financiero el requisito de que la Comisión elabore y publique anualmente dentro del debate y análisis de los estados financieros de las cuentas consolidadas de la Unión una previsión de flujo de tesorería de largo alcance ⁽³⁾ que se prolongue durante un período de entre siete y diez años y abarque los límites presupuestarios, las necesidades de pagos, las limitaciones de la capacidad y posibles liberaciones de compromisos.

Patrocinio de empresas

Propuesta de la Comisión

113. En el capítulo sobre el principio de universalidad presupuestaria, la Comisión ha introducido un nuevo artículo 24 en el que se prevé un nuevo tipo de acuerdo entre una entidad jurídica y las instituciones que consiste en un contrato por el cual una persona jurídica apoya con contribuciones en especie la celebración de un acto o el desarrollo de una actividad con fines promocionales o de responsabilidad social de las empresas.

⁽¹⁾ Todos ellos seguirán existiendo dentro del «paquete integrado de información financiera».

⁽²⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartado 2.10; Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 2.22; Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 1.50, e Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 1.59.

⁽³⁾ Véase asimismo IPSASB *Recommended Practice Guideline 1, Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances* (directriz práctica recomendada 1 del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público).

Análisis del Tribunal

114. El Tribunal considera que el marco jurídico que rige el patrocinio de empresas debería reforzarse y ofrecer más garantías. Las directrices éticas no bastan para ello. Entre otras garantías, podrían destacarse las siguientes:

- limitar el recurso al patrocinio de empresas estableciendo un valor estimado máximo de la ayuda en especie para evitar cualquier riesgo de apariencia de dependencia de un operador económico;
- supeditar la concesión de estos contratos de patrocinio a una convocatoria previa de manifestación de interés salvo en circunstancias excepcionales, y a un control previo de la conformidad para garantizar la ausencia de conflicto de intereses, de conflicto entre las políticas y acciones de la Unión y de daño a la imagen de la Unión.
- publicar en los sitios web de las instituciones y órganos afectados una lista de sus patrocinadores (especificando el objeto del patrocinio, su valor estimado, las condiciones contractuales específicas, etc.).

115. Conviene prever asimismo que el contrato de patrocinio no puede tener ningún impacto financiero negativo ni actual ni futuro para la institución o los órganos que reciban el patrocinio. Aunque estas contribuciones en especie no se considerarán ingresos a efectos presupuestarios, la Comisión tendrá en cuenta:

- el tratamiento contable de estos acuerdos;
- el establecimiento de disposiciones para que puedan ser auditados por el Tribunal de Cuentas.

Conclusión

116. El Tribunal considera poco probable que el patrocinio de empresas constituya un mecanismo eficiente desde el punto de vista de los costes y no apoya las propuestas formuladas.

Acuerdos de nivel de servicio

Propuesta de la Comisión

117. El artículo 57 introduce la base jurídica para que se concluyan acuerdos de nivel de servicio entre las instituciones de la UE y otros órganos y afirma que deberán permitir la recuperación de los costes derivados de su aplicación.

Análisis del Tribunal

118. Los acuerdos de nivel de servicio están relacionados con el funcionamiento interno de las instituciones y órganos de la UE. Por tanto, cabe preguntarse si deberían ser incluidos en el Reglamento Financiero. Podría plantearse la posibilidad de considerarlos por separado y facilitar orientaciones adicionales sobre los detalles técnicos de su aplicación. Asimismo, el Tribunal considera que su principal propósito debería ser fomentar la buena gestión financiera generando economías de escala, y no solo permitiendo la recuperación de los gastos.

Conclusión

119. El Tribunal recomienda aceptar la propuesta de la Comisión teniendo en cuenta las observaciones anteriores.

Normas de adjudicación de contratos públicos

Propuesta de la Comisión

120. La propuesta de Reglamento Financiero no logra los anunciados objetivos de aclaración y simplificación. Las principales disposiciones no se consolidan en el título VII «Contratación pública y concesiones», sino aparecen dispersas en diferentes títulos, en la primera parte de la propuesta y en el anexo 1. Algunos asuntos se tratan en diferentes partes del texto sin referencias cruzadas entre sí.

121. La división entre la propuesta de Reglamento Financiero y el anexo I complica más la presentación de las normas de contratación pública.

Análisis del Tribunal

122. En su Informe Especial n.º 17/2016, el Tribunal señalaba que la actual división de las normas de contratación pública entre el Reglamento Financiero y las normas de desarrollo dificulta aún más la comprensión de unas normas de por sí complicadas. Como señalaba el Tribunal en su Dictamen n.º 1/2015 ⁽¹⁾, con arreglo al artículo 290 del TFUE, solo pueden ser objeto de un acto delegado los elementos no esenciales de las normas financieras. Por consiguiente, deberían introducirse en el Reglamento Financiero algunos términos y conceptos clave del anexo I (acto delegado). El Tribunal también considera que todas las normas derivadas de la adaptación a las Directivas sobre contratación pública son elementos clave de las normas financieras ⁽²⁾.

Conclusión

123. El Tribunal reitera las recomendaciones de su Informe Especial n.º 17/2016, en particular la número 2, en la que solicita:

- una única normativa de contratación pública;
- el fomento de la participación de pequeñas y medianas empresas;
- la inclusión de normas sobre la prospección del mercado antes de la celebración de contratos inmobiliarios y sobre el régimen lingüístico de los procedimientos de contratación.

Fusión de la «instancia especializada en irregularidades financieras» con el «sistema de detección precoz y exclusión»

Propuesta de la Comisión

124. La propuesta tiene por objetivo fusionar el sistema de detección precoz y exclusión (artículo 108 del actual Reglamento Financiero) con la instancia especializada en irregularidades financieras (artículo 73, apartado 6, del actual Reglamento Financiero), es decir, cualquier vulneración de una disposición del Reglamento Financiero o de una disposición relativa a la gestión financiera o a la comprobación de las operaciones resultantes de una acción u omisión de un miembro del personal. En la propuesta se explica que esto se hace a fin de mejorar la eficiencia.

Análisis del Tribunal

125. Si bien está justificado que las instituciones de la UE apliquen un enfoque común al sistema de suspensión e inhabilitación, y a la evaluación de las irregularidades financieras, el Tribunal no encuentra ninguna razón para fusionar las dos instancias, que tienen objetivos diferentes.

126. El Tribunal recomienda establecer una instancia conjunta independiente, como ya prevé el artículo 73, apartado 6, del actual Reglamento Financiero. Dado que la cuestión de las irregularidades financieras está ligada a las facultades disciplinarias de la institución y, por tanto, estrechamente relacionada con su autonomía administrativa, habría que reforzar el carácter interinstitucional de la instancia a través de su composición.

127. Hay que señalar que, si se fusionaran ambas entidades, el funcionamiento de las operaciones descrito en el artículo 90 de la propuesta de Reglamento Financiero no cumpliría las disposiciones sobre procedimientos disciplinarios recogidas en el anexo IX del Estatuto. No pueden iniciarse procedimientos disciplinarios si no existe previamente un informe de la OLAF o una investigación administrativa. Sin embargo, en el funcionamiento de las operaciones propuesto, la institución decidirá si iniciar un procedimiento de responsabilidad disciplinaria basándose en la opinión de la entidad. Con este sistema, se consultaría al Consejo de Disciplina en todos los casos de irregularidades, mientras que, con arreglo al artículo 11 y 12 del anexo IX, dependiendo de la naturaleza de la sanción, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos puede decidir si consultar o no al Consejo de Disciplina.

Conclusión

128. El Tribunal no apoya la propuesta de fusionar las entidades.

⁽¹⁾ Dictamen n.º 1/2015 sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO C 52 de 13.2.2015, p. 1).

⁽²⁾ La división del tema de la contratación pública entre el Reglamento Financiero, por una parte, y el anexo I, por otra, va en contra de las normas y procedimientos sobre procesos decisorios establecidos en los Tratados y establecido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Tratamiento diferenciado de inversores

Propuesta de la Comisión

129. El nuevo artículo 43 bis del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (artículo 265 de la propuesta) introduce el concepto del tratamiento diferenciado de inversores. Este permite, en determinadas condiciones, que los Fondos EIE puedan tener una posición subordinada a un inversor privado y a los productos financieros del BEI en el marco de la garantía de la UE cubierta por el FEIE ⁽¹⁾.

Análisis del Tribunal

130. Puede interpretarse que esto ofrece un incentivo a los inversores privados y al BEI al permitir que los Fondos EIE soporten las pérdidas antes de que afecten a los inversores privados y al BEI.

Conclusión

131. El Tribunal considera que en la propuesta debería incluirse una definición clara del tratamiento diferenciado, y garantizar que se logra un equilibrio entre el fomento de la inversión y el riesgo de compensar en exceso a los inversores privados.

Modificación del período de subvencionabilidad de los instrumentos financieros en gestión compartida

132. En abril de 2015, la Comisión decidió prorrogar el período de subvencionabilidad de los instrumentos financieros en gestión compartida mediante decisión de la Comisión en lugar de solicitar al Parlamento y al Consejo modificar el reglamento correspondiente ⁽²⁾.

133. Las modificaciones del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 introducidas en la actual propuesta no abordan la cuestión de la modificación del período de subvencionabilidad.

Normas de recuperación

Propuesta de la Comisión

134. Según las actuales disposiciones del Reglamento (UE) n.º 1306/2013, si la recuperación de pagos indebidos no se produce en unos plazos determinados, los importes se repartirán a partes iguales entre el presupuesto de la Unión y el Estado miembro de que se trate (la denominada «norma del 50/50»). En la modificación del artículo 54, apartado 2 [artículo 268 del documento COM(2016) 605], la Comisión reitera su propuesta ⁽³⁾ de que las consecuencias financieras derivadas de la falta de recuperación por irregularidades sean totalmente asumidas por el Estado miembro de que se trate.

Análisis del Tribunal

135. Como señalaba el Tribunal en su Dictamen n.º 1/2012 ⁽⁴⁾, esta modificación entraña el riesgo de que los Estados miembros «gestionen» el proceso de comunicación y cancelación en su beneficio, sobre todo para evitar la carga resultante para el presupuesto nacional.

Conclusión

136. Para minimizar la carga administrativa, la Comisión podría definir un umbral mínimo para evitar la necesidad de realizar un seguimiento de numerosas deudas menos cuantiosas.

Condición de «agricultor activo»

Propuesta de la Comisión

137. Las modificaciones al artículo 9 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 [artículo 269 del documento COM(2016) 605] permiten a los Estados miembros:

- reducir los criterios de que disponen los solicitantes para demostrar su condición de agricultores activos;
- dejar de aplicar las disposiciones que exigen a los beneficiarios ser «agricultores activos» a partir de 2018.

⁽¹⁾ COM(2016) 605 final, punto 188.

⁽²⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 6.52, e Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartado 6.45.

⁽³⁾ En el documento COM(2011) 628 se formuló una propuesta semejante que dio lugar al Reglamento (UE) n.º 1306/2013. Esta propuesta no fue aceptada por el legislador.

⁽⁴⁾ Dictamen n.º 1/2012 sobre ciertas propuestas de reglamentos relativos a la política agrícola común para el período 2014-2020, apartados 43 y 44.

Análisis del Tribunal

138. En su Dictamen n.º 1/2012, el Tribunal observó que existía el riesgo de que las medidas propuestas por la Comisión para determinar la condición de «agricultores activos» impusieran una carga administrativa excesiva a las autoridades de gestión y a los agricultores. La reducción de los criterios para demostrar la calidad de «agricultor activo» responde, hasta cierto punto, a dicha preocupación, pero la propuesta para permitir a los Estados miembros no cumplir las disposiciones por las que se exige que los beneficiarios sean «agricultores activos» no se ajusta a la recomendación del Informe Especial n.º 5/2011 ⁽¹⁾.

Conclusión

139. El Tribunal considera razonable la propuesta de simplificar la aplicación de los criterios para demostrar la condición de «agricultor activo», pero no apoya que se dejen de aplicar completamente las disposiciones que exigen a los beneficiarios ser «agricultores activos».

Pago en favor de los jóvenes agricultores

Propuesta de la Comisión

140. La Comisión propone eliminar del artículo 50 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 [artículo 269 del documento COM(2016) 605] el límite de 90 hectáreas o derechos de pago para los pagos en favor de los jóvenes agricultores. Los límites máximos específicos para el número de hectáreas y de derechos de pago deberían ser establecidos y aplicados exclusivamente por los Estados miembros cuando los fondos disponibles no permitan satisfacer todas las solicitudes de ayuda.

Análisis del Tribunal

141. Las medidas de desarrollo de explotaciones y empresas deben facilitar el establecimiento inicial de jóvenes agricultores y la adaptación estructural de sus explotaciones agrarias tras su instalación inicial. El Tribunal considera que, en general, una explotación agrícola con una superficie superior a 90 hectáreas no puede considerarse ya en proceso de creación o de ajuste estructural, sino que tendría que ser suficientemente viable desde el punto de vista financiero para soportar el coste de los ajustes estructurales pendientes.

Conclusión

142. El Tribunal recomienda que se mantenga el límite máximo de hectáreas o derechos de pago.

Definiciones

Propuesta de la Comisión

143. En la propuesta de Reglamento Financiero, la Comisión introduce algunas definiciones nuevas o modifica algunas ya existentes.

Análisis del Tribunal

144. Algunas de estas definiciones son incompletas o incoherentes con otros documentos de la Comisión o con las buenas prácticas generalmente aceptadas.

145. Por ejemplo, la definición de «garantía presupuestaria» (artículo 2, apartado 9) no parece reflejar el hecho de que una potencial obligación financiera dura hasta el vencimiento del último acuerdo firmado con el perceptor final de la garantía de la Unión.

146. Como se exponía en el Informe Especial n.º 19/2016 ⁽²⁾ del Tribunal, la definición del «efecto de palanca» no está clara y no se ajusta a las directrices aceptadas internacionalmente. El artículo 2, apartado 33, de la propuesta de Reglamento Financiero no aporta esta aclaración. Además, se introduce una nueva definición de «efecto multiplicador» cercana a la definición de «palanca». [En el artículo 202, apartado 1, letra d), ambos términos se usan indistintamente, por lo que el concepto queda aún menos claro].

⁽¹⁾ Informe Especial n.º 5/2011 — «Régimen de pago único (RPU): aspectos que deben revisarse para mejorar su buena gestión financiera».

⁽²⁾ En su Informe Especial n.º 19/2016 — «Ejecución del presupuesto de la UE a través de los instrumentos financieros: conclusiones que se extraen del período de programación 2007-2013», el Tribunal recomendaba lo siguiente: «La Comisión debería incluir en el Reglamento Financiero (y, por consiguiente, en los Reglamentos sectoriales) una definición para el apalancamiento de los instrumentos financieros que sea aplicable a todos los ámbitos del presupuesto de la UE, que distinga claramente entre el apalancamiento de las contribuciones públicas nacionales o privadas en el marco del PO y las contribuciones adicionales de capital públicas o privadas, y que tenga en cuenta el tipo de instrumento de que se trate». Dicha definición tendría que indicar claramente cómo se determinan los importes movilizados por la UE y la contribución pública nacional, posiblemente siguiendo las orientaciones de la OCDE al respecto.

147. Tanto el Reglamento Financiero como los reglamentos sectoriales proponen una serie de medidas destinadas a prestar mayor atención a los resultados y las realizaciones. Sin embargo, en conclusiones de auditoría recientes ⁽¹⁾ se señalaba que existen diferencias significativas en el uso de estos términos en las distintas actividades de la Comisión.

Conclusión

148. El Tribunal recomienda:

- adaptar las definiciones propuestas en la propuesta de Reglamento Financiero a las buenas prácticas vigentes;
- incluir las definiciones de «realización» y «resultado» en el Reglamento Financiero. Estas definiciones también deberían seguirse en los reglamentos sectoriales.

El presente Dictamen fue aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 26 de enero de 2017.

Por el Tribunal de Cuentas
Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

⁽¹⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartados 3.54 a 3.59, e Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartados 3.52 y 3.92.

ANEXO I

TEXTO DE LA COMISIÓN MODIFICADO Y RECOMENDACIONES DEL TRIBUNAL

Texto de la propuesta	Recomendación del Tribunal
<i>Artículo 69 Órganos creados de conformidad con el TFUE y con el Tratado Euratom</i> 6. Un auditor externo independiente comprobará que las cuentas anuales de cada uno de los órganos a que se refiere el apartado 1 del presente artículo representan adecuadamente los ingresos, los gastos y la situación financiera del órgano correspondiente antes de la consolidación en las cuentas definitivas de la Comisión. A menos que se disponga otra cosa en el acto de base a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, el TCE elaborará un informe anual específico sobre cada órgano, de conformidad con los requisitos del artículo 287, apartado 1, del TFUE. Cuando elabore ese informe, el Tribunal de Cuentas tomará en consideración el trabajo de auditoría realizado por el auditor externo independiente y las medidas adoptadas para dar respuesta a las conclusiones del auditor.	<i>Artículo 69 Órganos creados de conformidad con el TFUE y con el Tratado Euratom</i> 6. Un auditor externo independiente comprobará que las cuentas anuales de cada uno de los órganos a que se refiere el apartado 1 del presente artículo representan adecuadamente los ingresos, los gastos y la situación financiera del órgano correspondiente antes de la consolidación en las cuentas definitivas de la Comisión. <u>El auditor externo independiente también comprobará la legalidad y regularidad de los ingresos recaudados y los gastos realizados.</u> A menos que se disponga otra cosa en el acto de base a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, el TCE <u>informará anualmente sobre los resultados de auditoría</u> elaborará un informe anual específico sobre cada órgano <u>para los órganos previstos en este artículo</u>, de conformidad con los requisitos del artículo 287, apartado 1, del TFUE. Cuando elabore ese informe, el Tribunal de Cuentas tomará en consideración el trabajo de auditoría realizado por el auditor externo independiente y las medidas adoptadas para dar respuesta a las conclusiones del auditor.
<i>Artículo 70 Organismos a los que se encomienda el desarrollo de asociaciones público-privadas</i> Los organismos dotados de personalidad jurídica y creados por un acto de base a los que se haya encomendado el desarrollo de una colaboración público-privada adoptarán sus normas financieras. Dichas normas incluirán un conjunto de principios necesarios para asegurar la buena gestión financiera de los fondos de la Unión. La Comisión está facultada para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 261 para complementar el Reglamento Financiero con un reglamento financiero tipo que establezca los principios necesarios para garantizar la buena gestión financiera de los fondos de la Unión y que estará basado en el artículo 149. Las normas financieras de dichos organismos únicamente podrán apartarse del reglamento financiero tipo si así lo exigen sus necesidades específicas y previo acuerdo de la Comisión. Los apartados 2, 3 y 4 del artículo 69 serán aplicables a las asociaciones público-privadas.	<i>Artículo 70 Organismos a los que se encomienda el desarrollo de asociaciones público-privadas</i> Los organismos dotados de personalidad jurídica y creados por un acto de base a los que se haya encomendado el desarrollo de una colaboración público-privada adoptarán sus normas financieras. Dichas normas incluirán un conjunto de principios necesarios para asegurar la buena gestión financiera de los fondos de la Unión. La Comisión está facultada para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 261 para complementar el Reglamento Financiero con un reglamento financiero tipo que establezca los principios necesarios para garantizar la buena gestión financiera de los fondos de la Unión y que estará basado en el artículo 149. Las normas financieras de dichos organismos únicamente podrán apartarse del reglamento financiero tipo si así lo exigen sus necesidades específicas y previo acuerdo de la Comisión. Los apartados 2, 3, y 4 <u>a 6</u> del artículo 69 serán aplicables a las asociaciones público-privadas.
<i>Artículo 123 Confianza en las auditorías</i> Cuando un auditor independiente haya realizado una auditoría basada en normas internacionalmente aceptadas que ofrezca una garantía razonable sobre los estados financieros e informes sobre el uso de la contribución de la Unión, dicha auditoría constituirá la base de la garantía general, tal como se especifica más detalladamente, cuando proceda, en la normativa sectorial.	<i>Artículo 123 Confianza en las auditorías</i> Cuando un auditor independiente haya realizado una auditoría basada en normas internacionalmente aceptadas que ofrezca una garantía razonable sobre los estados financieros e informes sobre el uso de la contribución de la Unión, dicha auditoría constituirá la base de la garantía general <u>podrá ser tenida en cuenta en el contexto de la fiscalización del gasto de la Unión</u>, tal como se especifica más detalladamente, cuando proceda, en la normativa sectorial. <u>Para ello, el informe del auditor independiente y la correspondiente documentación de la auditoría se pondrán a disposición de la Comisión y del Tribunal de Cuentas previa solicitud.</u>

Texto de la propuesta	Recomendación del Tribunal
<i>Artículo 126 Acuerdos marco de cooperación financiera</i> 3. Con el fin de optimizar los costes y beneficios de las auditorías y facilitar la coordinación, podrán celebrarse acuerdos de auditoría o verificación con personas y entidades responsables de la ejecución de los fondos en virtud del artículo 61, apartado 1, letra c), o con beneficiarios de subvenciones. En el caso del Banco Europeo de Inversiones, se aplicará el acuerdo tripartito celebrado con la Comisión y con el TCE.	<i>Artículo 126 Acuerdos marco de cooperación financiera</i> 3. Con el fin de optimizar los costes y beneficios de las auditorías y facilitar la coordinación, podrán celebrarse acuerdos de auditoría o verificación con personas y entidades responsables de la ejecución de los fondos en virtud del artículo 61, apartado 1, letra c), o con beneficiarios de subvenciones. En el caso del Banco Europeo de Inversiones, se aplicará el acuerdo tripartito celebrado con la Comisión y con el TCE. <u>Estos acuerdos no limitarán el acceso del Tribunal de Cuentas a la información necesaria para la fiscalización de los fondos de la Unión</u>
<i>Artículo 211 Reglas aplicables a las garantías presupuestarias</i> 2. Las contribuciones de los Estados miembros a las garantías presupuestarias con arreglo al artículo 201, apartado 2, podrán realizarse en forma de garantías o en efectivo. Los importes que superen el importe a que se hace referencia en el apartado 1, letra a), deberán concederse en nombre de la Unión. Cuando proceda, los Estados miembros o países terceros contribuyentes efectuarán, <i>pari passu</i>, los pagos en ejecución de las garantías. La Comisión suscribirá un acuerdo con los contribuyentes que contendrá, en particular, disposiciones relativas a las condiciones de pago.	<i>Artículo 211 Reglas aplicables a las garantías presupuestarias</i> 2. Las contribuciones de los Estados miembros a las garantías presupuestarias con arreglo al artículo 201, apartado 2, podrán realizarse en forma de garantías o en efectivo. Los importes que superen el importe a que se hace referencia en el apartado 1, letra a), deberán concederse en nombre de la Unión. Cuando proceda, los Estados miembros o países terceros contribuyentes efectuarán, <i>pari passu</i>, <u>en principio</u>, los pagos en ejecución de las garantías. La Comisión suscribirá un acuerdo con los contribuyentes que contendrá, en particular, disposiciones relativas a las condiciones de pago.
<i>Artículo 247 Normas y procedimiento en materia de control</i> 1. El examen por el TCE de la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos se hará con arreglo a las disposiciones de los Tratados, del presupuesto, del presente Reglamento, de los actos delegados adoptados de conformidad con el presente Reglamento y de todos los demás actos adoptados en cumplimiento de los Tratados. Este examen tendrá en cuenta el carácter plurianual de los programas y los sistemas de supervisión y control relacionados.	<i>Artículo 247 Normas y procedimiento en materia de control</i> 1. El examen por el TCE de la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos se hará con arreglo a las disposiciones de los Tratados, del presupuesto, del presente Reglamento, de los actos delegados adoptados de conformidad con el presente Reglamento y de todos los demás actos adoptados en cumplimiento de los Tratados. Este examen tendrá en cuenta el carácter plurianual de los programas y los sistemas de supervisión y control relacionados.
<i>Artículo 249 Derecho de acceso del Tribunal de Cuentas</i> 1. La Comisión, las demás instituciones, los organismos que gestionan ingresos o gastos en nombre de la Unión y los perceptores darán al TCE toda suerte de facilidades y toda la información que este considere necesaria para el cumplimiento de su misión. Pondrán a disposición del TCE toda la documentación sobre adjudicación y ejecución de contratos financiados por el presupuesto y todas las cuentas en metálico o en especie, todos los documentos contables o justificativos, así como los correspondientes documentos administrativos, toda la documentación relativa a los ingresos y gastos, todos los inventarios y todos los organigramas que el TCE considere necesarios para la comprobación, mediante verificación de documentos o inspección <i>in situ</i>, del informe sobre el resultado de la ejecución presupuestaria y financiera y, con los mismos fines, todos aquellos documentos y datos elaborados o conservados electrónicamente.	<i>Artículo 249 Derecho de acceso del Tribunal de Cuentas</i> 1. La Comisión, las demás instituciones, los organismos que gestionan ingresos o gastos en nombre de la Unión y los perceptores darán al TCE toda suerte de facilidades y toda la información que este considere necesaria para el cumplimiento de su misión. Pondrán a disposición del TCE, <u>cuando éste lo solicite</u>, toda la documentación sobre adjudicación y ejecución de contratos financiados por el presupuesto y todas las cuentas en metálico o en especie, todos los documentos contables o justificativos, así como los correspondientes documentos administrativos, toda la documentación relativa a los ingresos y gastos, todos los inventarios y todos los organigramas que el TCE considere necesarios para la comprobación, mediante verificación de documentos o inspección <i>in situ</i>, del informe sobre el resultado de la ejecución presupuestaria y financiera y, con los mismos fines, todos aquellos documentos y datos elaborados o conservados electrónicamente. <u>Entre los derechos de acceso del Tribunal se cuenta el de acceder al sistema informático utilizado para la gestión de los ingresos o los gastos sujetos a su fiscalización.</u>

Texto de la propuesta	Recomendación del Tribunal
Los cuerpos de control internos y demás servicios de las administraciones nacionales afectadas darán al Tribunal de Cuentas todas las facilidades que este considere necesarias para el cumplimiento de su función. 2. Los agentes cuyas operaciones sean verificadas por el TCE estarán obligados a: a) abrir la caja, presentar el metálico, valores y especies de cualquier naturaleza y los documentos justificativos de su gestión de los que sean depositarios, así como cualquier libro o registro y los documentos correspondientes; b) presentar la correspondencia o cualquier otro documento necesario para la completa realización de la auditoría a que se refiere el artículo 247. Competerá exclusivamente al Tribunal de Cuentas solicitar la remisión de la información a que se refiere el párrafo primero, letra b). 3. El TCE estará facultado para auditar los documentos relativos a los ingresos y gastos de la Unión que obren en poder de los servicios de las instituciones y, en particular, en poder de los servicios responsables de las decisiones relativas a tales ingresos y gastos, en poder de los organismos que gestionen ingresos o gastos en nombre de la Unión y de las personas físicas o jurídicas que reciban pagos con cargo al presupuesto. 4. La verificación de la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y el control del principio de buena gestión financiera se extenderán a la utilización por organismos exteriores a las instituciones de los fondos de la Unión percibidos en concepto de contribuciones. 5. Toda financiación de la Unión en favor de perceptores exteriores a las instituciones estará supeditada a que tales perceptores, o en su defecto los contratistas o subcontratistas, acepten por escrito la verificación del TCE de la utilización de la financiación concedida. 6. La Comisión facilitará al TCE, a petición de este, toda la información pertinente sobre las operaciones de empréstitos y de préstamos. 7. La utilización de sistemas informáticos integrados no impedirá el acceso del TCE a los documentos justificativos.	Los cuerpos de control internos y demás servicios de las administraciones nacionales afectadas darán al Tribunal de Cuentas todas las facilidades que este considere necesarias para el cumplimiento de su función. 2. Los agentes cuyas operaciones sean verificadas por el TCE estarán obligados a: a) abrir la caja, presentar el metálico, valores y especies de cualquier naturaleza y los documentos justificativos de su gestión de los que sean depositarios, así como cualquier libro o registro y los documentos correspondientes; b) presentar la correspondencia o cualquier otro documento necesario para la completa realización de la auditoría a que se refiere el artículo 247. Competerá exclusivamente al Tribunal de Cuentas solicitar la remisión de la información a que se refiere el párrafo primero, letra b). 3. El TCE estará facultado para auditar los documentos relativos a los ingresos y gastos de la Unión que obren en poder de los servicios de las instituciones y, en particular, en poder de los servicios responsables de las decisiones relativas a tales ingresos y gastos, en poder de los organismos que gestionen ingresos o gastos en nombre de la Unión y de las personas físicas o jurídicas que reciban pagos con cargo al presupuesto. 4. La verificación de la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y el control del principio de buena gestión financiera se extenderán a la utilización por organismos exteriores a las instituciones de los fondos de la Unión percibidos en concepto de contribuciones. 5. Toda financiación de la Unión en favor de perceptores exteriores a las instituciones estará supeditada a que tales perceptores, o en su defecto los contratistas o subcontratistas, acepten por escrito la verificación del TCE de la utilización de la financiación concedida. 6. La Comisión facilitará al TCE, a petición de este, toda la información pertinente sobre las operaciones de empréstitos y de préstamos. 7. La utilización de sistemas informáticos integrados no impedirá el acceso del TCE a los documentos justificativos. <u>Siempre que ello sea posible técnicamente, se facilitará al Tribunal de Cuentas el acceso electrónico a los documentos y a los datos necesarios para la fiscalización desde sus propias dependencias.</u>
<i>Artículo 250 Informe anual del Tribunal de Cuentas</i> 1. El TCE pondrá en conocimiento de la Comisión y de las instituciones afectadas, a más tardar el 15 de junio, las observaciones que a su juicio deban figurar en el informe anual. Tales observaciones serán confidenciales y estarán sujetas a un procedimiento contradictorio. Todas las instituciones enviarán sus respuestas al Tribunal de Cuentas a más tardar el 15 de octubre. Todas las instituciones, excepto la Comisión, enviarán simultáneamente sus respuestas a esta última.	<i>Artículo 250 Informe anual del Tribunal de Cuentas</i> 1. El TCE transmitirá a la institución u órgano afectados <u>a más tardar el 30 de junio</u> cualquier observación que, en su opinión, deba figurar en un informe especial <u>para permitir que la institución afectada formule comentarios sobre ellos.</u> Tales observaciones serán confidenciales y estarán sujetas a un procedimiento contradictorio. Todas las instituciones enviarán sus respuestas al Tribunal de Cuentas a más tardar el 15 de octubre julio. Todas las instituciones, excepto la Comisión, enviarán simultáneamente sus respuestas a esta última.

Texto de la propuesta	Recomendación del Tribunal
2. El informe anual contendrá una valoración de la aplicación del principio de buena gestión financiera. 3. El informe anual contendrá una subdivisión para cada institución. El Tribunal de Cuentas podrá incluir en el mismo cualquier presentación sintética o cualquier observación de alcance general que considere convenientes. El Tribunal de Cuentas adoptará las medidas necesarias para que las respuestas de las instituciones a sus observaciones sean publicadas junto con o después de cada observación a que se refieren. 4. El TCE remitirá a las autoridades responsables de la aprobación de la gestión presupuestaria y a las demás instituciones, a más tardar el 15 de noviembre, su informe anual con las respuestas de las instituciones, y se encargará de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.	2. El informe anual contendrá una valoración de la aplicación del principio de buena gestión financiera. 3. El informe anual contendrá una subdivisión para cada institución. El Tribunal de Cuentas podrá incluir en el mismo cualquier presentación sintética o cualquier observación de alcance general que considere convenientes. El Tribunal de Cuentas adoptará las medidas necesarias para que las respuestas de las instituciones a sus observaciones sean publicadas junto con o después de cada observación a que se refieren. 4. El TCE remitirá a las autoridades responsables de la aprobación de la gestión presupuestaria y a las demás instituciones, a más tardar el 15 de noviembre, su informe anual con las respuestas de las instituciones, y se encargará de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.
<i>Artículo 251 Informes especiales del Tribunal de Cuentas</i> 1. El TCE transmitirá a la institución u órgano afectados cualquier observación que, en su opinión, deba figurar en un informe especial. Tales observaciones serán confidenciales y estarán sujetas a un procedimiento contradictorio. La institución o el organismo comunicará, a su vez, al Tribunal de Cuentas, en general en un plazo de seis semanas a partir de la transmisión de dichas observaciones, las respuestas que puedan suscitar esas observaciones. Este plazo se suspenderá, en casos debidamente justificados, en particular cuando, durante el procedimiento contradictorio, la institución u organismo de que se trate tenga que recabar información de los Estados miembros para ultimar su respuesta. Las respuestas de la institución o del organismo de que se trate abordarán directa y exclusivamente las observaciones del Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas velará por que los informes especiales se elaboren y aprueben en un plazo adecuado que, en general, no exceda de 13 meses. Los informes especiales, junto con las respuestas de las instituciones u organismos de que se trate, serán comunicados sin demora al Parlamento Europeo y al Consejo, los cuales determinarán, en su caso en colaboración con la Comisión, las actuaciones consecutivas a dichos informes. El TCE adoptará todas las medidas necesarias para garantizar que las respuestas de cada institución u órgano a sus observaciones sean publicadas junto con o después de cada observación a que se refieren, y publicará el calendario para la elaboración del informe especial.	<i>Artículo 251 Informes especiales del Tribunal de Cuentas</i> 1. El TCE transmitirá a la institución u órgano afectados cualquier observación que, en su opinión, deba figurar en un informe especial para permitir que la institución afectada formule comentarios sobre ellos. Tales observaciones serán confidenciales y estarán sujetas a un procedimiento contradictorio. La institución o el organismo comunicará, a su vez, al Tribunal de Cuentas, en general en un plazo de seis semanas a partir de la transmisión de dichas observaciones, las respuestas que puedan suscitar esas observaciones. Este plazo se suspenderá, en casos debidamente justificados, en particular cuando, durante el procedimiento contradictorio, la institución u organismo de que se trate tenga que recabar información de los Estados miembros para ultimar su respuesta. Las respuestas de la institución o del organismo de que se trate abordarán directa y exclusivamente las observaciones del Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas velará por que los informes especiales se elaboren y aprueben en un plazo adecuado que, en general, no exceda de 13 meses. Los informes especiales, junto con las respuestas de las instituciones u organismos de que se trate, serán comunicados sin demora al Parlamento Europeo y al Consejo, los cuales determinarán, en su caso en colaboración con la Comisión, las actuaciones consecutivas a dichos informes. El TCE adoptará todas las medidas necesarias para garantizar que las respuestas de cada institución u órgano a sus observaciones sean publicadas junto con o después de cada observación a que se refieren, y publicará el calendario para la elaboración de con el informe especial.

ANEXO II

ELABORACIÓN DE INFORMES

	Informes periódicos de la Comisión (basado en el actual Reglamento Financiero)		Propuesta de informes periódicos de la Comisión (basado en la propuesta de Reglamento Financiero)		Modificaciones propuestas por el TCE	
	Fecha	Informe	Fecha	Informe	Presentado para su fiscalización	Informe
1	1 de marzo «n + 1»	Cuentas provisionales de otras instituciones y órganos para el ejercicio «n»	1 de marzo «n + 1»	Cuentas provisionales de otras instituciones y órganos para el ejercicio «n»	1 de marzo «n + 1»	Cuentas provisionales de todas las instituciones y órganos para el ejercicio «n»
2	31 de marzo «n + 1»	Cuentas provisionales de la Comisión y cuentas consolidadas provisionales de la Unión para el ejercicio «n»	31 de marzo «n + 1»	Cuentas provisionales de la Comisión y cuentas consolidadas provisionales de la Unión para el ejercicio «n»	31 de marzo «n + 1»	Cuentas consolidadas provisionales de la Unión para el ejercicio «n»
3	31 de marzo «n + 1»	Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera del ejercicio «n» (artículo 142 del actual Reglamento Financiero)	31 de marzo «n + 1»	Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera del ejercicio «n» (artículo 241 del actual Reglamento Financiero)	1 de marzo «n + 1»	Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera del ejercicio «n» (artículo 241 del actual Reglamento Financiero)
4	15 de junio «n + 1»	Síntesis de los informes anuales de actividades (artículo 66, apartado 9, del actual Reglamento Financiero)	31 de julio «n + 1»	Incluido en el informe anual de gestión y rendimiento (como parte del PIIF) (artículo 239 de la PRF)	31 de marzo «n + 1»	Paquete único de informes de rendición de cuentas
5		Evaluación de las finanzas de la Unión basada en los resultados logrados (artículo 318 del TFUE)	31 de julio «n + 1»	Incluido en el informe anual de gestión y rendimiento (como parte del PIIF) (artículo 239 de la PRF)	1 de mayo «n + 1»	Informe separado con una explicación del alcance y los resultados de las evaluaciones relativas al gasto y a las políticas de la UE
6	1 de julio «n + 1»	Informe anual de actividades relativo al ejercicio «n»	31 de julio «n + 1»	Incluido en el informe anual de gestión y rendimiento (como parte del PIIF) (artículo 239 de la PRF). La información sobre los resultados se notificará a través de las fichas de programa que acompañan al proyecto de presupuesto		Documentos internos de la Comisión. No es necesario abarcarlos en el Reglamento Financiero. Puede incluirse información clave relativa a los resultados en el informe de evaluación
7	1 de julio «n + 1»	Cuentas definitivas de otras instituciones y órganos para el ejercicio «n» (artículo 148 del actual Reglamento Financiero)	1 de julio «n + 1»	Cuentas definitivas de otras instituciones y órganos para el ejercicio «n» (artículo 238 de la PRF)	15 de junio «n + 1»	Cuentas definitivas de todas las instituciones y órganos para el ejercicio «n»

	Informes periódicos de la Comisión (basado en el actual Reglamento Financiero)		Propuesta de informes periódicos de la Comisión (basado en la propuesta de Reglamento Financiero)		Modificaciones propuestas por el TCE	
	Fecha	Informe	Fecha	Informe	Presentado para su fiscalización	Informe
8	31 de julio «n + 1»	Cuentas consolidadas definitivas y cuentas de la Comisión para el ejercicio «n» (artículo 148 del actual Reglamento Financiero)	31 de julio «n + 1»	Cuentas consolidadas anuales (como parte del PIIF) (artículos 238, apartado 5, y 239)	30 de junio «n + 1»	Cuentas anuales consolidadas
9	31 de julio «n + 1»	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas — Protección del presupuesto de la UE hasta finales del ejercicio «n»	31 de julio «n + 1»	Informe sobre medidas preventivas y correctoras relativas al presupuesto de la UE (como parte del PIIF) (artículo 239 de la PRF)	31 de marzo «n + 1»	Informe sobre medidas preventivas y correctoras relativas al presupuesto de la UE (como parte del PIIF) (artículo 239 de la PRF)
10		Informe sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (lucha contra el fraude) (como parte del PIIF) (artículo 325 del TFUE)	31 de julio «n + 1»	Informe sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (lucha contra el fraude) (como parte del PIIF) (artículo 325 del TFUE)	31 de marzo «n + 1»	Informe sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (lucha contra el fraude) (como parte del PIIF) (artículo 325 del TFUE)
11		Informe sobre las auditorías internas (artículo 99, apartado 5, del actual Reglamento Financiero)	31 de julio «n + 1»	Informe sobre las auditorías internas (artículo 116, apartado 8, de la PFR)	31 de marzo «n + 1»	Incluido en el Paquete único de informes de rendición de cuentas
12		Informe sobre el seguimiento de la aprobación de la gestión presupuestaria (artículo 165, apartado 3, del actual Reglamento Financiero)	31 de julio «n + 2»	Informe sobre el seguimiento de la aprobación de la gestión presupuestaria (artículo 253, apartado 3, de la PFR)		
13	15 de junio «n + 1»	Informe sobre los fondos fiduciarios		Informe sobre los fondos fiduciarios (artículo 244 de la PRF)	30 de junio «n + 1»	Incluido como estado consolidado en las cuentas anuales consolidadas
14	1 de septiembre «n + 1»	Proyecto de presupuesto del ejercicio «n + 2»	1 de septiembre «n + 1»	Proyecto de presupuesto — Información asimismo sobre instrumentos financieros, garantías presupuestarias y asistencia financiera — Fichas de programa		

	Informes periódicos de la Comisión (basado en el actual Reglamento Financiero)		Propuesta de informes periódicos de la Comisión (basado en la propuesta de Reglamento Financiero)		Modificaciones propuestas por el TCE	
	Fecha	Informe	Fecha	Informe	Presentado para su fiscalización	Informe
15	15 de septiembre	Informe relativo a los riesgos corrientes y las tendencias generales que haya observado, a las nuevas cuestiones contables y a la información sobre los cobros (artículo 150, apartado 4, del actual Reglamento Financiero)	15 de septiembre	Informe relativo a los riesgos corrientes y las tendencias generales observadas, a las nuevas cuestiones contables y a la información sobre los cobros (artículo 243 de la PRF)	1 de septiembre	Informe relativo a los riesgos corrientes y las tendencias generales observadas, a las nuevas cuestiones contables y a la información sobre los cobros (artículo 243 de la PRF)
16		Informe sobre las garantías presupuestarias y los riesgos (artículo 149)		Fusionado con el informe relativo a los instrumentos financieros adjunto al proyecto de presupuesto		
17	Octubre/noviembre «n + 1»	Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los instrumentos financieros financiados por el presupuesto general (artículo 140, apartado 8, del actual Reglamento Financiero)	1 de septiembre «n + 1»	La Comisión informará anualmente sobre los instrumentos financieros, las garantías presupuestarias, la asistencia financiera, los pasivos contingentes y el fondo de provisión común [artículo 39, apartados 4 y 5, artículo 50, apartado 1, letra d), y artículo 242 de la PRF]. Presentado junto al proyecto de presupuesto para el ejercicio «n + 2»		

