

TRIBUNAL DE CUENTAS



Conforme a lo dispuesto en los Tratados (apartado 4 del artículo 45 C del Tratado CECA, apartado 4 del artículo 248 del Tratado CE y apartado 4 del artículo 160 C del Tratado CEEA), en el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 (artículo 88), cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE, CECA, Euratom) n° 762/2001 del Consejo, y en el Reglamento financiero de 16 de junio de 1998 aplicable a la cooperación para la financiación del desarrollo con arreglo al IV Convenio ACP-CE, el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, en su reunión de 10 de octubre de 2001, ha aprobado su

INFORME ANUAL relativo al ejercicio 2000

(2001/C 359/01)

El Informe, acompañado de las respuestas de las instituciones a las observaciones del Tribunal, ha sido transmitido a las autoridades responsables de la aprobación de la gestión y a las demás instituciones.

Jan O. KARLSSON
(Presidente)
Bernhard FRIEDMANN
John WIGGINS
Giorgio CLEMENTE
Hubert WEBER
Aunus SALMI
Jørgen MOHR
Kalliopi NIKOLAOU
François COLLING
Maarten B. ENGWIRDA
Jean-François BERNICOT
Robert REYNDERS
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Máire GEOGHEGAN-QUINN
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introducción general	5

INFORME SOBRE LAS ACTIVIDADES DEL PRESUPUESTO GENERAL

Capítulo 1 — Recursos propios	13
Capítulo 2 — Política agrícola común	57
Capítulo 3 — Acciones estructurales	143
Capítulo 4 — Políticas internas	205
Capítulo 5 — Acciones exteriores	235
Capítulo 6 — Ayuda a la preadhesión	283
Capítulo 7 — Gastos administrativos	307
Capítulo 8 — Instrumentos financieros y actividades bancarias	371
Capítulo 9 — Declaración de fiabilidad e información de apoyo	383

INFORME SOBRE LAS ACTIVIDADES DE LOS SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO

Capítulo I — Aplicación de los sexto, séptimo y octavo FED al 31 de diciembre de 2000	421
Capítulo II — Declaración de fiabilidad relativa a los FED	438
Capítulo III — Seguimiento de observaciones anteriores	443
Capítulo IV — Observaciones principales de los Informes especiales publicados por el Tribunal desde el último procedimiento de aprobación de la gestión	449
Capítulo V — Otras observaciones	452

ANEXOS

Anexo I — Informaciones financieras relativas al presupuesto general de la Unión Europea y a los sexto, séptimo y octavo FED	III
Anexo II — Informes y dictámenes aprobados por el Tribunal durante los últimos cinco años .	XXI

INTRODUCCIÓN GENERAL

0.1. El presente Informe anual presenta una estructura y un formato similares en términos generales a los del ejercicio anterior. Cada capítulo trata de los ingresos y de cada uno de los ámbitos de gasto correspondientes a las rúbricas de las perspectivas financieras. Se ha introducido un capítulo nuevo (el número 6), dedicado a la ayuda a la preadhesión, para la que ya existe, desde el año 2000, una rúbrica específica en dichas perspectivas financieras. El último capítulo recoge y explica la declaración de fiabilidad. Las observaciones del Tribunal sobre las actividades de los sexto, séptimo y octavo Fondos Europeos de Desarrollo se presentan aparte.

0.2. Los capítulos dedicados a los ingresos y a los ámbitos de gasto de las perspectivas financieras ⁽¹⁾ contienen secciones que tratan de la gestión presupuestaria, la evaluación específica en el contexto de la declaración de fiabilidad y el seguimiento de observaciones anteriores que el Tribunal de Cuentas presentó en sus informes anuales y especiales. Este año, por primera vez, se resumen en los capítulos las principales observaciones y recomendaciones de los informes especiales aprobados por el Tribunal desde el último procedimiento de aprobación de la gestión. Ello significa que el Informe anual del presente ejercicio incluye todas las observaciones y recomendaciones principales relativas a la ejecución del presupuesto general y del Fondo Europeo de Desarrollo que el Tribunal ha publicado desde el último procedimiento de aprobación de la gestión.

0.3. De acuerdo con la sugerencia del Parlamento Europeo incluida en la Resolución sobre la aprobación de la gestión de 1999, el Tribunal también publica, junto con su texto, las respuestas de la Comisión y, en su caso, de las demás instituciones.

La labor del Tribunal abarca un amplio abanico de actividades de la Unión Europea

0.4. Además del trabajo realizado en el Informe anual, el Tribunal ha aprobado dieciocho informes especiales sobre una gran variedad de actividades de la Unión Europea ⁽²⁾. Uno trata de los recursos propios, siete se centran en aspectos diferentes de la política agrícola

común, tres se refieren a la ejecución de medidas estructurales, uno se centra en el ámbito de políticas internas, cinco se refieren a acciones externas financiadas con cargo al presupuesto general, incluida la política exterior y de seguridad común, y uno trata del Fondo Europeo de Desarrollo.

Las conclusiones en algunos casos han sido favorables

0.5. Los resultados de los controles del Tribunal incluyen observaciones favorables de importancia significativa. Por ejemplo, en el ámbito de la agricultura, la reforma del sistema de liquidación de las cuentas y el sistema integrado de gestión y control han contribuido a mejorar –aunque todavía no por entero– la gestión de buena parte de los fondos comunitarios, mientras que las cuotas lecheras han limitado la producción hasta el nivel deseado. La estrategia de la Comisión para enfrentarse a la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) fue la adecuada en términos generales. En lo que se refiere a las medidas estructurales, la iniciativa comunitaria URBAN ha servido para poner en marcha numerosos proyectos de desarrollo urbano y ha permitido a las autoridades locales el acceso a fondos de la Unión Europea. En el ámbito de las acciones externas, la labor de la Agencia encargada de la reconstrucción de Kosovo resultó eficiente y económica. El programa de cooperación transfronteriza Tacis constituye un instrumento que puede ser útil a la hora de tratar cuestiones relacionadas con el establecimiento de la nueva frontera oriental tras la próxima adhesión.

Pero, con frecuencia, no se cumplen objetivos principales y la evaluación de los resultados no es adecuada

0.6. No obstante, también se observó que no se cumplieron objetivos importantes o que únicamente se alcanzaron progresos limitados. Además, a menudo se encontró que la evaluación por parte de la Comisión de la consecución de los objetivos resultó insuficiente o fue inexistente. En muchos casos, como por ejemplo la iniciativa URBAN y las medidas estructurales para fomentar el empleo, los propios objetivos de los programas no estaban bien definidos, de manera que, en esas condiciones, la Comisión no puede evaluar si el gasto está justificado ni concebir tampoco los cambios necesarios para que los fondos de la Unión Europea se utilicen con mayor eficiencia y eficacia. El programa de reforma de la Comisión presta mayor atención a la evaluación de la gestión y los resultados, en un marco de asignación de recursos coherente con unas prioridades determinadas y unos objetivos definidos. El Tribunal ha comprobado que, en relación con los últimos programas, la Comisión aún debe acometer retos importantes en este campo.

⁽¹⁾ Excepto el capítulo 6, que, por ser nuevo, sigue un esquema diferente.

⁽²⁾ En el anexo II del presente Informe figura una lista completa de los informes y dictámenes aprobados por el Tribunal en cada uno de los últimos cinco años.

Las debilidades persisten en los controles relativos a las operaciones comunitarias

0.7. Se detectó la persistencia de debilidades en los controles de los Estados miembros sobre operaciones comunitarias relativas a programas de gestión compartida entre la Comisión y dichos Estados. Éste fue el caso del SIGC ⁽³⁾, de las restituciones a la exportación y del Reglamento de control de las medidas estructurales, como confirman, una vez más, los resultados de la fiscalización llevada a cabo en el contexto de la declaración de fiabilidad respecto de las medidas agrícolas y estructurales. Resulta esencial mejorar las disposiciones de control de los Estados miembros si se quiere asegurar una utilización correcta de los fondos comunitarios; también es importante para que el Tribunal, a fines de fiscalización, pueda confiar, al menos en cierta medida, en los controles llevados a cabo por los distintos servicios de auditoría y supervisión de la Comisión y de los Estados miembros.

Es necesario seguir profundizando en la simplificación y armonización de la normativa

0.8. El Tribunal ha señalado en repetidas ocasiones que la simplificación de disposiciones normativas y la armonización de sistemas y procedimientos entre los Estados miembros contribuirían a mejorar la gestión, reducir el coste administrativo y aligerar la carga de los beneficiarios de la ayuda. En la última década se han realizado esfuerzos importantes por simplificar la normativa referente a distintas políticas comunitarias y, sin duda, se han logrado progresos en algunos ámbitos sobre los que ya se ha manifestado el Tribunal. Los informes muestran, no obstante, que, pese a dichos esfuerzos, aún persisten problemas importantes. En el caso, por ejemplo, de la organización común de mercados de frutas y hortalizas, una de las propuestas de la reforma de 1996 consistía en simplificar el régimen de ayudas. Aunque esto se ha logrado en algunos aspectos, la incesante complejidad de los reglamentos ha dado lugar a que algunas medidas de los programas operativos ⁽⁴⁾ sean inadecuadas e incoherentes.

La Comisión ha aceptado algunas de las propuestas del Tribunal relacionadas con el refuerzo de la gestión y del control financiero

0.9. El Tribunal ha aprobado siete dictámenes desde la publicación del último Informe anual, de los que cuatro se han publicado en el Diario Oficial ⁽⁵⁾. El más significativo de ellos lo constituye el Dictamen n° 2/2001 ⁽⁶⁾

⁽³⁾ Sistema integrado de gestión y de control.

⁽⁴⁾ Véanse los apartados 2.146 a 2.150 del presente Informe.

⁽⁵⁾ Véase el anexo II del presente Informe.

⁽⁶⁾ DO C 162 de 5.6.2001, p. 1.

sobre la propuesta de la Comisión para la refundición del Reglamento financiero, que constituye uno de los elementos más importantes del programa de reforma de esta institución. La propuesta revisada de la Comisión ⁽⁷⁾ recoge una serie de sugerencias del Dictamen del Tribunal, especialmente en lo que se refiere a clarificar o intensificar las disposiciones relativas a los métodos de ejecución presupuestarios, a los anticipos, a los contratos públicos, a la presentación de las cuentas y a las oficinas.

0.10. El Tribunal se felicita, especialmente, por la introducción de nuevas disposiciones, cuyo objetivo consiste en contribuir a la constitución de un marco jurídico coherente en lo relativo a la ejecución presupuestaria, partiendo de la primacía del Reglamento financiero; la inexistencia de dicho marco fue criticada por el Tribunal en el pasado ⁽⁸⁾.

Pero en relación con otras importantes cuestiones de principio no se ha seguido el dictamen del Tribunal

0.11. Ahora bien, a veces no se ha seguido el Dictamen del Tribunal, pese a haberse manifestado con claridad, en importantes cuestiones de principio como las siguientes:

- la realización de compromisos presupuestarios y jurídicos en plazos anuales artificiales, lo que significa que todas las decisiones relacionadas con el gasto específico, adoptadas durante un ejercicio financiero determinado, no se registran de forma exhaustiva en el ejercicio, lo que añade complejidad a la gestión financiera,
- la definición inadecuada de la responsabilidad profesional y financiera del ordenador de pagos por la comisión de errores graves que pueden causar pérdidas al presupuesto o perjudicar los intereses financieros de la Comunidad,
- la inclusión de disposiciones en relación con las competencias del Tribunal, que podrían ser interpretadas de forma restrictiva por algunos organismos auditados,
- las excepciones otorgadas en ámbitos específicos, como el período suplementario de los pagos de la sección de Garantía del FEOGA y la puesta a disposición una vez más de créditos de los Fondos Estructurales,

⁽⁷⁾ Estos comentarios se basan en el proyecto de propuesta revisada, como figuraba el 10 de octubre de 2001, fecha de la aprobación oficial del Tribunal de Cuentas Europeo.

⁽⁸⁾ Más recientemente en sus Dictámenes n° 4/97 (apartado 12) y n° 2/2001 (apartado 73).

— diversas cuestiones con un impacto financiero marginal, pero que añaden complejidad a los sistemas de gestión y pueden crear confusión a la hora de leer los estados financieros, como la prórroga de un ejercicio a otro de créditos sin utilizar y el mantenimiento de la reserva negativa.

0.12. Aunque continúa supervisando otros aspectos del proceso de reforma, el Tribunal considera prematuro llevar a cabo una evaluación global del proceso, dado que las modificaciones de la gestión y del control financieros han entrado en vigor en fecha reciente y aún deben decidirse determinados aspectos referentes a la gestión del personal.

El excedente presupuestario en el año 2000 constituyó el mayor registrado hasta entonces

0.13. Una característica particular de la ejecución del presupuesto del ejercicio 2000 fue la aparición de un enorme excedente de ingresos con respecto al gasto, que ascendió a 11 600 millones de euros, representando más del 14 % del gasto final de pagos. Esta situación se debió, esencialmente, a un rendimiento de ingresos superior al previsto en el presupuesto ⁽⁹⁾ y a un menor nivel de pagos en concepto de medidas estructurales, en particular los relativos al período de programación 2000-2006 ⁽¹⁰⁾.

0.14. Habitualmente, la Comisión no propone en un presupuesto rectificativo y suplementario ajustes a los ingresos y gastos presupuestados cuando se hace evidente el surgimiento de un excedente como el del año 2000. Mantener dicho excedente en el ejercicio siguiente distorsiona significativamente la posición de los ingresos del nuevo ejercicio. Pero los ajustes no se llevaron a cabo, pese a disponer de datos con antelación suficiente para modificar la parte de los ingresos del presupuesto y reducir de manera significativa el excedente. En el capítulo 1, el Tribunal recomienda que la Comisión examine la manera de sacar mayor provecho del procedimiento de presupuesto rectificativo y suplementario, con objeto de evitar excedentes presupuestarios demasiado importantes al final del ejercicio.

Es preciso continuar mejorando la información que transmite la Comisión con motivo del análisis de la gestión presupuestaria

0.15. Para que la Autoridad Presupuestaria, entre otros, pueda evaluar la calidad de la gestión del presupuesto, resulta esencial disponer de información suficiente sobre el análisis de dicha gestión. En consecuencia, en los últimos años, el Tribunal ha prestado más atención a la

calidad de la información presentada por la Comisión sobre la gestión del presupuesto en el tomo 2 del volumen 1 de la cuenta de gestión. Como consecuencia de las observaciones del Tribunal, la Comisión se comprometió a mejorar sustancialmente la calidad y coherencia, entre las distintas rúbricas del presupuesto, de la información presentada. Ahora ya dedica más recursos en este sentido y está mejorando la manera de generar y recabar la información. Las observaciones del Tribunal en varios de los capítulos del presente Informe muestran que se han efectuado progresos, pero que aún son precisos más esfuerzos. Las cuestiones que requieren mayor atención se refieren, por ejemplo, a los niveles en los que debería efectuarse el análisis, al grado de detalle de la información, a la necesidad no sólo de identificar las variaciones que han tenido lugar, las transferencias presupuestarias, etc., sino también de proporcionar una explicación breve para interpretar la evolución correspondiente, así como a la manera de asegurar un enfoque coherente entre los distintos ámbitos presupuestarios.

El alcance y la eficacia de la respuesta de la Comisión a las observaciones del Tribunal varían

0.16. El Tribunal, respondiendo a los deseos de la autoridad encargada de la aprobación de la gestión del presupuesto, ha continuado efectuando el seguimiento de las observaciones contenidas en los informes anuales y especiales anteriores, con el principal objetivo de examinar qué acciones han sido emprendidas, especialmente por la Comisión, en respuesta a dichas observaciones, a las recomendaciones del Consejo y a las resoluciones del Parlamento Europeo.

0.17. Todas las cuestiones examinadas han sido seguidas de algún tipo de acción, aunque su alcance y eficacia varían considerablemente según los casos. Por lo general, la Comisión aprobó medidas destinadas a mejorar la situación, sobre todo en las ocasiones en que se mostró de acuerdo con las observaciones y propuestas anteriores. En algunos casos, la acción correctora ha resultado lenta; en otros, no se destinaron suficientes recursos humanos o financieros para alcanzar el nivel de mejora deseado [por ejemplo, seguridad nuclear en los países Phare y Tacis ⁽¹¹⁾]. En las medidas agrícolas examinadas por el Tribunal (organizaciones comunes de mercados de la carne de ovino y caprino y de las frutas y hortalizas, así como restituciones a la exportación) se ha efectuado una serie de modificaciones en las disposiciones pertinentes, pero no se han tratado muchos de los problemas observados por el Tribunal o, si se ha

⁽⁹⁾ Véase el apartado 1.4 del presente Informe.

⁽¹⁰⁾ Véanse los apartados 3.8 y 3.17 del presente Informe.

⁽¹¹⁾ Véanse los apartados 5.45 a 5.76 del capítulo 5.

hecho, los problemas persistir. Estos hechos demuestran que resulta difícil, y lleva tiempo, conseguir mejoras en la gestión y el control de programas complejos en los que intervienen muchas organizaciones en niveles distintos. Con frecuencia es preciso superar rigideces estructurales, y en los ámbitos de gestión compartida o descentralizada, que suponen más del 80 % del presupuesto general, la Comisión debe conseguir la actuación de terceros.

0.18. Aunque lograr cambios puede resultar difícil, la Comisión debería asegurar que adopta todas las medidas a su alcance para poner en práctica las recomendaciones del Tribunal y de la autoridad encargada de la aprobación de la gestión del presupuesto.

0.19. Sucede, a veces, que una acción no se lleva cabo porque no se aceptan las recomendaciones del Tribunal. Un ejemplo concreto es el de una de las recomendaciones dirigidas por el Tribunal a todas las instituciones en su Informe especial nº 5/2000 relativo a los gastos inmobiliarios del Tribunal de Justicia. La recomendación de que las Comunidades deberían estudiar las ventajas de los empréstitos directos para financiar la construcción de sus edificios llevó a la Comisión a incluir esta posibilidad en su propuesta de modificación del Reglamento financiero. Sin embargo no se recurrió a dicha opción ⁽¹²⁾. En consecuencia, diversas instituciones continúan financiando sus adquisiciones inmobiliarias mediante el mecanismo de *special purpose vehicles* que, esencialmente, reúne las mismas características que los préstamos, pero resulta menos transparente y más costoso que el empréstito directo. Es lamentable que, en este sentido, las instituciones deban recurrir a este tipo de procedimientos.

Progresos lentos en la reorganización del trabajo de la unidad antifraude

0.20. El Informe especial del Tribunal nº 8/98 sobre los servicios de la Comisión especializados en la lucha contra el fraude contribuyó de manera significativa al debate que originó la sustitución de la entonces unidad antifraude (UCLAF) por la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF). A principios de 2001, en el contexto de su labor de seguimiento, el Tribunal examinó los progresos realizados. Las nuevas disposiciones

proporcionan a la OLAF un marco administrativo más apropiado, que le permite mayor independencia que su predecesora. La Oficina también cuenta con una base legal para llevar a cabo sus investigaciones y los procedimientos han mejorado. El personal no ha aumentado con la rapidez prevista ⁽¹³⁾, pero las principales dificultades se han resuelto posteriormente. Las bases de datos y la información de la gestión criticadas en el Informe especial nº 8/98 no empezaron a mejorar hasta que el Tribunal efectuó su control y es preciso modificar la reglamentación y los procedimientos administrativos aplicables al personal, con objeto de facilitar la investigación en las instituciones.

0.21. La Oficina necesita ahora planificar su trabajo para concentrarse en sectores de actividad incluidos en el primer pilar, que afecten a la responsabilidad de la Comisión –o de las demás instituciones– e impliquen un riesgo directo para el presupuesto. Igualmente necesita un período de estabilidad: las unidades de investigación de la Comisión han sido reorganizadas en dos ocasiones en un período de siete años, por lo que conviene dejar transcurrir un tiempo hasta que las nuevas disposiciones arraiguen.

0.22. El Tribunal continúa colaborando estrechamente con la OLAF y ha establecido procedimientos formales para asegurar que las relaciones entre las dos organizaciones resultan eficientes y eficaces. También ha mantenido un diálogo constructivo con el Comité creado para supervisar el trabajo de la OLAF.

Declaraciones de fiabilidad

0.23. En el caso de la *declaración de fiabilidad relativa al presupuesto general* (véase el capítulo 9), salvo por lo que respecta de determinadas cuestiones incluidas en la declaración, el Tribunal opina que las cuentas examinadas del ejercicio cerrado al 31 de diciembre de 2000, como figura en el Diario Oficial ⁽¹⁴⁾, reflejan la fiabilidad de los ingresos y los gastos del ejercicio y la situación financiera al final del mismo.

0.24. Respecto de la legalidad y regularidad de operaciones subyacentes, la fiscalización de los sistemas principales de control y de gestión aplicables a la agricultura y las medidas estructurales sacó a la luz debilidades en

⁽¹³⁾ Véanse los apartados 7.43 a 7.45.

⁽¹⁴⁾ El volumen IV de los documentos fue presentado por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo y al Tribunal en la fecha oficial de 1 de mayo de 2001 (pendiente de publicación en el Diario Oficial; disponible en las páginas Internet:
http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi_index_es.html).

⁽¹²⁾ El Tribunal realizó una propuesta similar en su dictamen presentado a la Conferencia intergubernamental con anterioridad a la modificación de los Tratados en Niza, y tampoco se tuvo en cuenta.

el funcionamiento de los procedimientos de control concebidos para asegurar la legalidad y regularidad de dichas operaciones.

La fiscalización del gasto operativo reveló una incidencia inaceptable de errores que afectan al importe de los pagos o a la veracidad y subvencionabilidad de las operaciones subyacentes.

A la vista de todos los resultados de su fiscalización, el Tribunal opina que las operaciones subyacentes a los estados financieros resultan, en conjunto, legales y regulares desde el punto de vista de los ingresos, los compromisos y el gasto administrativo, pero rehúsa declarar lo mismo sobre otros pagos.

0.25. Respecto de la *declaración de fiabilidad relativa al Fondo Europeo de Desarrollo* (véase el capítulo II del Informe sobre las actividades del Fondo), el Tribunal opina que, con excepción de determinadas cuestiones expresadas en la declaración, los estados financieros y las cuentas de los ingresos y gastos del ejercicio 2000 reflejan fielmente los ingresos y gastos de los sexto, séptimo y octavo Fondos Europeos de Desarrollo del ejercicio y su situación financiera al final del mismo

0.26. El Tribunal considera que, desde el punto de vista de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, y a la luz de los resultados expresados en la declaración, las operaciones subyacentes a los estados financieros de los sexto, séptimo y octavo Fondos Europeos de Desarrollo del ejercicio cerrado al 31 de diciembre de 2000 resultan, en conjunto, legales y regulares.

INFORME SOBRE LAS ACTIVIDADES DEL
PRESUPUESTO GENERAL

CAPÍTULO 1

Recursos propios

1.0. ÍNDICE	Apartados
Introducción	1.1-1.2
Gestión presupuestaria	1.3-1.10
Ejecución presupuestaria	1.3-1.7
Presentación presupuestaria de los recursos propios	1.8-1.10
Apreciación específica en el contexto de la declaración de fiabilidad	1.11-1.94
Introducción	1.11
Recursos propios tradicionales	1.12-1.68
Fiscalización de las transacciones	1.13-1.20
Medidas antidumping de la Unión Europea	1.21-1.52
Introducción	1.21-1.26
Resultados de la fiscalización	1.27-1.49
Conclusiones y recomendaciones	1.50-1.52
Protección de los intereses financieros de la Comunidad	1.53-1.68
Introducción	1.53-1.54
La reglamentación	1.55-1.57
Resultados presentados por la Comisión	1.58-1.60
Alcance de la información presentada	1.61-1.63
Controles realizados por la Comisión en el marco de la protección de los intereses financieros comunitarios	1.64-1.65
Conclusiones y recomendaciones	1.66-1.68
Recursos propios IVA y PNB	1.69-1.92
Análisis del sistema	1.70-1.74
Resultados de la fiscalización	1.72-1.73
Conclusiones y recomendaciones	1.74
Protección de los intereses financieros de la Comunidad	1.75-1.92
Importancia del IVA	1.75-1.76
Estimaciones de las minusvalías de IVA	1.77
Marco reglamentario	1.78-1.79
Seguimiento limitado de los sistemas nacionales de control	1.80-1.83
Defectos en la cooperación administrativa entre Estados miembros	1.84-1.87
Insuficiencias en el dispositivo jurídico	1.88-1.90
Conclusiones y recomendaciones	1.91-1.92
Conclusión general	1.93-1.94

Seguimiento de las observaciones anteriores	1.95-1.121
Recursos propios tradicionales	1.95-1.106
Informe anual relativo al ejercicio 1998	1.96
Fianzas y garantías previstas en el código aduanero comunitario para proteger la percepción de los recursos propios tradicionales (Informe especial n° 8/99)	1.97-1.106
Aplazamiento del pago de derechos, importación temporal de mercancías y declaraciones incompletas	1.97-1.98
Tránsito	1.99-1.100
TIR (transporte internacional de mercancías por carretera)	1.101-1.102
Recursos	1.103
Puesta a disposición de la Comisión de derechos constatados cubiertos por una garantía	1.104
Conclusiones y recomendaciones	1.105-1.106
Gestión por parte de la Comisión de la calidad de las estadísticas del PNB	1.107-1.121
Necesidad de control transparente de las estadísticas del PNB	1.107-1.109
Un marco sólido para la gestión de las estadísticas relativas al PNB	1.110-1.112
Flexibilidad del marco de gestión	1.113
Aplicación inadecuada del marco de gestión	1.114-1.115
Información comunicada a los usuarios incompleta en ocasiones	1.116-1.119
Conclusiones y recomendaciones	1.120-1.121

INTRODUCCIÓN

1.1. En el ámbito de los recursos propios tradicionales, el examen del Tribunal en el marco de la preparación de la declaración de fiabilidad (DAS) se ha centrado en la constatación y recaudación de los derechos de aduana, en la aplicación de la reglamentación comunitaria relativa a las medidas antidumping, así como en la información disponible en cuanto a la protección de los intereses financieros comunitarios. Asimismo, el Tribunal ha presentado observaciones relativas a la valoración en aduana de mercancías importadas en su Informe especial nº 23/2000 ⁽¹⁾.

1.2. En lo que se refiere al recurso propio IVA, la fiscalización se centró en los acuerdos para la protección de los intereses financieros comunitarios. Respecto al recurso propio PNB, la fiscalización abarcó los procedimientos de la Comisión que garantizan la calidad de las estadísticas relativas al PNB.

GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Ejecución presupuestaria

1.3. El **cuadro 1.1** resume los ingresos comunitarios relativos al ejercicio 2000 y el **gráfico 1.1** muestra la distribución de los distintos tipos de ingresos. El **gráfico 1.2** ilustra la evolución de los ingresos efectivos durante el período entre 1989 y 2000.

1.4. El **cuadro 1.1** refleja que se produjeron los siguientes cambios significativos entre los ingresos que figuran en el presupuesto inicial y los ingresos efectivos:

- a) los derechos de aduana brutos recaudados ⁽²⁾ ascendían a 14 568,3 millones de euros, mientras que sólo se habían previsto 12 300 millones de euros. El recurso IVA para el ejercicio actual alcanzaba 34 187,6 millones de euros, mientras que sólo 32 554,6 millones de euros figuraban en el presupuesto inicial. Ambas subestimaciones se deben principalmente a que se utilizó una previsión demasiado reducida del crecimiento económico en la Unión Europea en 1999 y 2000 para el establecimiento del presupuesto inicial;

⁽¹⁾ DO C 84 de 14.3.2001.

⁽²⁾ Los recursos especificados en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 2 de la Decisión 94/728/CE, Euratom del Consejo, de 31 de octubre de 1994, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO L 293 de 12.11.1994, p. 9).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

b) los hechos que se mencionan en la letra a) anterior, junto con el excedente del ejercicio 1999 de 3 209,1 millones de euros, provocaron una gran disminución en el recurso PNB, que era de 43 049,8 millones de euros en el presupuesto inicial y se redujo a 37 253,2 millones de euros en ingresos efectivos;

c) los ingresos efectivos totales eran de 92 724,4 millones de euros (en comparación con los 89 440,6 millones de euros en el presupuesto definitivo) y los gastos totales sólo alcanzaron los 81 105,3 millones de euros. Por consiguiente, el presupuesto ya no estaba equilibrado. El excedente resultante de aproximadamente 11 619,1 millones de euros (el excedente más elevado en la última década) pasará a formar parte

1.4. c) En adelante, la Comisión procurará dar más explicaciones sobre el origen del excedente presupuestario.

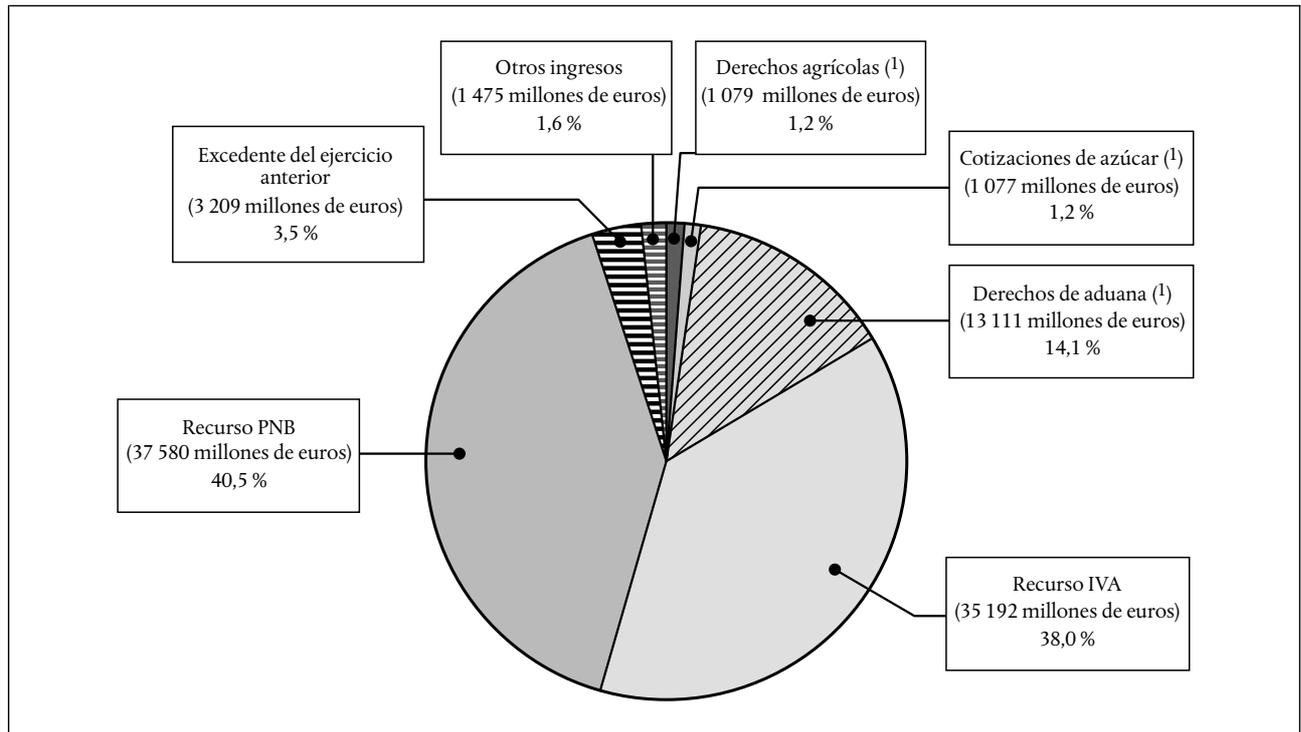
Cuadro 1.1 — Ingresos de los ejercicios 1999 y 2000

(en millones de euros)

Tipo de ingresos y línea presupuestaria correspondiente	Ingresos efectivos en 1999	Evolución del presupuesto 2000		Ingresos efectivos en 2000	% cambio (1999 a 2000)
		Presupuesto inicial	Presupuesto final		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = [(d)-(a)]/(a)
1. Recursos propios tradicionales	13 857,6	13 108,4	13 703,7	15 267,2	10,2
— Derechos agrícolas (capítulo 1 0)	1 187,3	1 102,2	1 102,2	1 198,4	0,9
— Cotizaciones «azúcar» e «isoglucosa» (capítulo 1 1)	1 203,5	1 162,7	1 162,7	1 196,8	-0,6
— Derechos de aduana (capítulo 1 2)	13 006,5	12 300,0	12 961,4	14 568,3	12,0
— Gastos de percepción (capítulo 1 9)	-1 539,7	-1 456,5	-1 522,6	-1 696,3	10,2
2. Recurso IVA	31 332,3	32 554,6	34 048,6	35 192,5	12,3
— Recurso IVA del ejercicio en curso (capítulo 1 3)	31 381,6	32 554,6	34 048,6	34 187,6	
— Saldos relativos a ejercicios anteriores (capítulo 3 1)	-49,3	p.m.	p.m.	1 004,9	
3. Recurso PNB	37 512,0	43 049,8	37 805,1	37 580,5	0,2
— Recurso PNB del ejercicio en curso (capítulo 1 4)	37 011,7	43 049,8	37 805,1	37 253,2	
— Saldos relativos a ejercicios anteriores (capítulo 3 2)	500,3	p.m.	p.m.	327,3	
4. Desequilibrios presupuestarios	-169,2	0,0	0,0	-70,9	-58,1
— Corrección en favor del Reino Unido (capítulo 1 5)	-167,8	0,0	0,0	-70,8	
— Cálculo definitivo de la corrección en favor del Reino Unido (capítulo 3 5)	-1,4	0,0	p.m.	-0,1	
5. Otros ingresos	4 375,4	674,1	3 883,2	4 755,3	8,7
— Excedente del ejercicio anterior (capítulo 3 0)	3 022,2	p.m.	3 209,1	3 209,1	6,2
— Restituciones a los Estados miembros (capítulo 3 3)	0,0	p.m.	p.m.	0,0	
— Ingresos diversos (títulos 4 a 9)	1 353,2	674,1	674,1	1 546,2	14,3
Total general	86 908,1	89 387,0	89 440,6	92 724,4	6,7

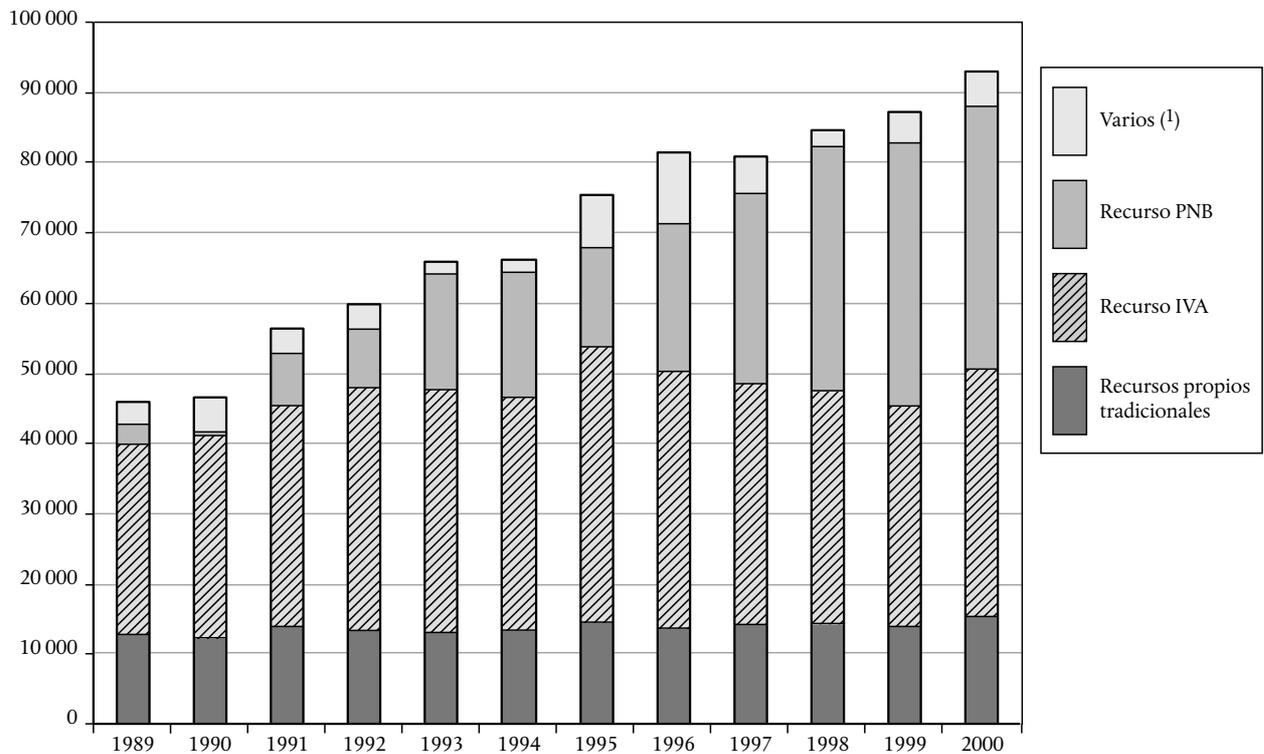
Fuente: Presupuesto 2000 y cuentas de gestión 1999 y 2000.

Gráfico 1.1 — Composición de los ingresos efectivos (2000)



(1) Tras la deducción del 10 % para gastos de percepción por los Estados miembros.

Gráfico 1.2 — Evolución de las fuentes de ingresos efectivos 1989-2000 (millones de euros)



(2) Excedente del ejercicio anterior y varios.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

de los recursos disponibles en el ejercicio 2001. Ello provocará cambios significativos en lo que respecta a los ingresos en el presupuesto rectificativo y suplementario en 2001 ya que la primera estimación del excedente en el presupuesto inicial relativo a 2001 es de 900 millones de euros. Sin embargo, la Comisión no presenta en el volumen I un análisis completo del origen del excedente ⁽³⁾, a pesar de la relevancia de este elemento en los resultados presupuestarios.

1.5. El aumento de los ingresos efectivos en 2000 (+ 6,7 %) ha sido considerable, principalmente debido a una fuerte expansión económica. El PNB en valor relativo a 2000 sobrepasó ampliamente las cifras del PNB utilizadas en la última versión disponible de las perspectivas financieras 2000-2006 (enero de 2001). Este factor por sí solo haría que los créditos de pago cambiasen del 1,12 % del PNB a aproximadamente el 1,10 %.

1.6. El **gráfico 1.2** ilustra cómo la importancia del recurso PNB ha aumentado desde 1989 y se ha convertido en más del 40 % de los ingresos en 2000. Además, continuará creciendo a raíz de la nueva decisión sobre recursos propios ⁽⁴⁾.

1.7. El Tribunal recomienda a la Comisión que examine cómo puede tener mejor en cuenta, durante su proceso presupuestario del ejercicio, el gasto insuficiente de los créditos de pago y la evolución imprevista de los ingresos, especialmente en el marco de un presupuesto rectificativo y suplementario.

1.7. La Comisión supervisa los ingresos reales durante todo el ejercicio presupuestario. En la primavera, tiene lugar regularmente un primer ajuste de las previsiones de los recursos propios tradicionales y las bases imponibles IVA/PNB mediante un presupuesto rectificativo, previa consulta a los Estados miembros en el Comité consultivo de recursos propios. En otoño, basándose en los datos disponibles, la Comisión consigna, si es necesario, una primera estimación del saldo previsible del ejercicio en una nota rectificativa al AP.

⁽³⁾ El Tribunal ha examinado la información presentada por la Comisión en el volumen I de la cuenta de gestión. Este volumen proporciona comentarios sobre la gestión presupuestaria relativa al ejercicio y, en particular, explicaciones sobre las variaciones entre el presupuesto inicial aprobado y los ingresos efectivos. Con este examen no se ha pretendido garantizar la fiabilidad de estas explicaciones, sino más bien determinar cualquier variación significativa no explicada e identificar las explicaciones que puedan considerarse engañosas.

⁽⁴⁾ Decisión 2000/597/CE del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO L 253 de 7.10.2000, p. 42).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Presentación presupuestaria de los recursos propios

1.8. En el marco del análisis presupuestario de 2000, el Tribunal ha constatado que la legibilidad y transparencia de la información presupuestaria publicada, especialmente la destinada a la Autoridad Presupuestaria, no siempre son suficientes.

1.9. En lo que respecta a la gestión de los presupuestos rectificativos y suplementarios, el Tribunal ha constatado que no se han cumplido los plazos de publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* previstos en el Reglamento financiero. En ocasiones, la información presentada no permite un seguimiento exacto de los cambios que se han producido.

1.10. El Tribunal recomienda:

- a) revisar las presentaciones presupuestarias relativas a los recursos propios, así como la nomenclatura actualmente utilizada;
- b) planificar mejor el recurso a los presupuestos rectificativos y suplementarios.

1.9. La Comisión velará por el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento financiero por lo que se refiere a los plazos de publicación de los presupuestos rectificativos y suplementarios (PRS).

1.10.

- a) La Comisión piensa tener en cuenta la recomendación del Tribunal de Cuentas y propondrá a la Autoridad Presupuestaria modificaciones en la presentación presupuestaria de los recursos propios.
- b) La Comisión se esfuerza por limitar al máximo el número de presupuestos rectificativos y suplementarios cuya presentación debe limitarse a los casos de circunstancias inevitables, excepcionales o imprevistas, tal como se precisa en el artículo 15 del Reglamento financiero. Sin embargo, la Comisión está en la obligación de presentar un PRS después del cierre de las cuentas con el fin de introducir en el presupuesto del ejercicio el resultado del ejercicio anterior.

APRECIACIÓN ESPECÍFICA EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD*Introducción*

1.11. La declaración de fiabilidad no engloba los derechos que se evaden, ya que éstos no quedan reflejados en la contabilidad. Con el fin de tener más en cuenta este problema, el Tribunal:

- a) ha tomado en consideración el trabajo de otros auditores, especialmente el realizado por los servicios de la Comisión;
- b) ha revisado los acuerdos para identificar, comunicar y controlar el fraude y las irregularidades, en el contexto de la protección de los intereses financieros comunitarios (véanse los apartados 1.53 a 1.68 y 1.75 a 1.92).

Recursos propios tradicionales

1.12. El objetivo de la fiscalización del Tribunal era garantizar que los derechos registrados en las cuentas se habían establecido con exactitud y a su debido tiempo, y que los procedimientos de contabilidad eran fiables. Además de la fiscalización de las transacciones, el Tribunal también realizó una fiscalización en profundidad de la gestión y recaudación de derechos antidumping, en los que los riesgos de evasión son particularmente elevados (véanse los apartados 1.21 a 1.52).

Fiscalización de las transacciones

1.13. El Tribunal fiscalizó los ingresos correspondientes a los derechos de importación, obtenidos de las cuentas de la Comisión, que englobaban elementos procedentes de 11 Estados miembros. La fiscalización se limitó al examen de los documentos que se encontraban a disposición de las autoridades aduaneras de los Estados miembros para las transacciones de despacho de aduanas.

1.14. Los derechos de importación son establecidos por las autoridades aduaneras de los Estados miembros y se contabilizan en los sistemas contables nacionales, a partir de los cuales se identifican y se ponen a disposición de la Comisión; resulta, pues, importante que estos sistemas sean fiables y fiscalizables. En Alemania existen tres sistemas contables distintos, sólo parcialmente coordinados, para las declaraciones en aduana, y gran parte del tratamiento se realiza manualmente.

1.15. Los derechos constatados para los que no se han proporcionado garantías, y los que han sido impugnados y que son susceptibles de sufrir cambios, no precisan ser puestos a disposición, sino que pueden ser registrados por los Estados miembros en una contabilidad separada (contabilidad B). Cada Estado miembro proporciona un estado trimestral de su contabilidad B a la Comisión. Los saldos se incluyen en el balance en «Cantidades adeudadas por los Estados miembros» (VII. B.2.c) (véase el apartado 9.6 sobre el cálculo de la provisión por la Comisión).

1.16. El saldo total que figura en la contabilidad B aumentó en un 4,3 %, de 2 168,7 millones de euros a 31 de diciembre de 1999 a 2 261,6 millones de euros a 31 de diciembre de 2000. El aumento es inferior a la mitad de la media del aumento anual en 1990-1999. Dado que los estados trimestrales para la Comisión sólo precisan la comunicación de los cambios globales, sin análisis cronológico ni de otra forma del saldo de la contabilidad B, los Estados miembros pueden simplemente sumar los totales comunicados por las oficinas locales, sin realizar ningún análisis central o local de qué tipos y número de casos constituyen el saldo. Se

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

desconoce cuántas consignaciones individuales existen. Algunas consignaciones son amplias: 532,7 millones de euros (aproximadamente el 23 % del saldo total) representan las deudas aduaneras resultantes de las investigaciones de las importaciones de mantequilla de Nueva Zelanda ⁽⁵⁾; estas deudas han sido impugnadas y se ha llevado el caso ante los tribunales del Reino Unido. Otro ejemplo tipo de elemento importante lo constituyen dos consignaciones realizadas por Bélgica, en 1995, correspondientes al contrabando de cigarrillos en 1993, y que representan un total de 29,4 millones de euros (1,3 % del total).

1.17. En 2000, como en años anteriores ⁽⁶⁾, se detectaron problemas relativos al mantenimiento de la contabilidad B en varios Estados miembros. En Alemania, los procedimientos de centralización de la contabilidad relativos a la contabilidad B se realizan manualmente y no incluyen controles suficientes que garanticen la fiabilidad. Se detectaron casos en que las cantidades constatadas no se habían registrado (Reino Unido), o no se habían ajustado a raíz de decisiones de los tribunales (Bélgica). En los Países Bajos, se están revisando ahora los procedimientos para garantizar que las normas aplicadas reflejan totalmente los requisitos legales. En Finlandia, la contabilidad B está sobrevalorada en, como mínimo, 0,75 millones de euros, que representan un cálculo de los derechos potenciales relativos a mercancías decomisadas; sin embargo, las deudas aduaneras relativas a estas mercancías se han extinguido mediante los actos de decomiso y confiscación. En varios Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Alemania), se efectúan rutinariamente consignaciones en la contabilidad B relativas a deudas aduaneras garantizadas resultantes de operaciones de tránsito no liquidadas, independientemente de si ha habido un recurso formal. Se trata de un incumplimiento del reglamento, que estipula que las cantidades garantizadas serán puestas a disposición.

1.18. Es muy probable que parte del saldo de la contabilidad B sea irrecuperable. El Reglamento prescribe un procedimiento de anulación que se debe utilizar cuando la recuperación parece imposible a largo plazo

1.17. *La Comisión está de acuerdo en que el actual sistema de la contabilidad separada, con base local, puede inducir a errores. La mayoría de ellos se producen sólo una vez pero otros son sistemáticos y resultan de una interpretación errónea del artículo 6 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 del Consejo. La Comisión toma las medidas apropiadas para solucionarlo y continúa ofreciendo asesoramiento a los Estados miembros sobre cómo aplicar el procedimiento.*

Volviendo a los Estados miembros mencionados en concreto, una encuesta de la Comisión en Alemania sobre 282 casos considerados como anulaciones revelaba que más de la mitad de éstos no había recibido el tratamiento contable correcto. Se ha ofrecido el asesoramiento adecuado para solucionar la situación. La Comisión también encontró fallos en el sistema danés, de los Países Bajos y británico. Las negociaciones relativas a los cambios necesarios en sus procedimientos están en curso. Como consecuencia de una petición de la Comisión, las autoridades finlandesas cambiaron su sistema a principios de año. Como las negociaciones con Bélgica han resultado infructuosas hasta la fecha, la Comisión ha incoado el procedimiento de infracción.

⁽⁵⁾ Informe especial n° 4/98 sobre la importación por la Comunidad a tipos reducidos de exacción reguladora y la salida al mercado de productos lácteos procedentes de Nueva Zelanda y del queso suizo (DO C 127 de 24.4.1998 y DO C 191 de 18.6.1998).

⁽⁶⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 1999, apartados 1.12-1.16; Informe anual relativo al ejercicio 1998, apartado 1.10; Declaración de fiabilidad relativa a las actividades financiadas a partir del presupuesto general para el ejercicio 1997, apartados 8.13 y 8.14 (DO C 349 de 17.11.1998); Declaración de fiabilidad relativa a las actividades financiadas a partir del presupuesto general para el ejercicio 1996, apartados 19.6 y 19.7 (DO C 348 de 18.11.1997).

por motivos que no son imputables a los Estados miembros, pero no define criterios ni límites temporales en virtud de los cuales un Estado miembro deba considerar una deuda de este modo.

1.19. La Comisión ha realizado una propuesta (7) de Reglamento que prevé que se retiren de la contabilidad B los importes considerados irrecuperables tras un período de cinco años a partir de la fecha de notificación o de la decisión judicial definitiva. Hasta que el Consejo no apruebe tal reglamento, el saldo de la contabilidad B seguirá conteniendo muchos importes que son *de facto* irrecuperables. En opinión del Tribunal, no tiene sentido mantener elementos en la contabilidad B de forma indefinida, si resulta improbable que éstos sean recuperados, y por tanto considera que el Reglamento debería modificarse en este sentido.

1.20. Los pequeños errores detectados durante la fiscalización de las operaciones no afectan materialmente a los derechos de importación que figuran en la cuenta de gestión, como tampoco a la legalidad y regularidad de la recaudación de los importes que figuran en esta cuenta.

Medidas antidumping de la Unión Europea

Introducción

1.21. La reglamentación de la Comunidad Europea relativa a las medidas antidumping (8) se estableció en 1968 (9). Desde entonces, el marco reglamentario se ha

(7) Propuesta modificada de Reglamento (CE, Euratom) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE, Euratom) del Consejo n° 1552/89 por el que se aplica la Decisión 94/728/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades — COM(98) 0209 final (DO C 150 de 16.5.1998, p. 20).

(8) Además de las medidas antidumping, la legislación comunitaria también prevé medidas compensatorias contra las subvenciones concedidas por terceros países para las exportaciones a la Comunidad. En el presente informe debe considerarse que el término «medidas antidumping» engloba también las «medidas compensatorias», cuyos contenidos, procedimientos de aplicación y efectos son muy similares a los de las «medidas anti-dumping».

(9) Reglamento (CEE) n° 459/68 del Consejo, de 5 de abril de 1968 (DO L 93 de 17.4.1968, p. 1).

modificado ⁽¹⁰⁾ con el fin de cumplir con el desarrollo de los acuerdos internacionales en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) ⁽¹¹⁾.

1.22. En virtud de las disposiciones del Reglamento (CE) n° 384/96 del Consejo, el Reglamento de base sobre antidumping, se considerará que un producto es objeto de dumping cuando su precio de exportación a la Comunidad sea inferior al precio de venta normal en el país de exportación. Se podrá aplicar un derecho antidumping si la industria comunitaria se ha visto perjudicada, si existe un nexo causal con el dumping y si la medida se considera de interés para la Unión Europea ⁽¹²⁾.

1.23. Los derechos antidumping constituyen recursos propios comunitarios y son recaudados por las autoridades aduaneras del mismo modo que los derechos de aduana normales. Durante el ejercicio 2000 se recaudaron en toda la Comunidad aproximadamente 139 millones de euros de derechos antidumping. Al final del ejercicio, 70 productos originarios de 38 países estaban sujetos a medidas antidumping definitivas.

1.24. El procedimiento que conduce a la aprobación de una medida antidumping se inicia con una denuncia escrita presentada por una persona física o jurídica que actúa en nombre de la industria comunitaria afectada. La denuncia debe contar con pruebas sobre el dumping,

⁽¹⁰⁾ En lo que respecta a las medidas antidumping, es de aplicación el Reglamento (CE) n° 384/96 del Consejo, de 22 de diciembre de 1995 (DO L 56 de 6.3.1996, p. 1), y, en lo que respecta a las medidas compensatorias contra las subvenciones, lo es el Reglamento (CE) n° 2026/97 del Consejo, de 6 de octubre de 1997 (DO L 288 de 21.10.1997, p. 1). En cuanto a los productos correspondientes a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) se establecen normas específicas en las Decisiones de la Comisión n° 2277/96/CECA, de 28 de noviembre de 1996 (DO L 308 de 29.11.1996, p. 11), y n° 1889/98/CECA, de 3 de septiembre de 1998 (DO L 245 de 4.9.1998, p. 3). Las líneas generales de ambas decisiones siguen los Reglamentos del Consejo de base.

⁽¹¹⁾ En lo que respecta a las medidas antidumping: «Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994». En lo que respecta a los derechos compensatorios contra las subvenciones: «Código sobre subvenciones y derechos compensatorios». La Organización Mundial del Comercio (OMC), creada en 1995, constituye el marco administrativo internacional para la aplicación de los acuerdos GATT.

⁽¹²⁾ Los derechos antidumping se establecen para compensar el desfase entre los precios objeto de dumping y los precios de exportación normales a un nivel adecuado para eliminar los perjuicios a la industria nacional.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

los perjuicios y el nexo causal entre ambos. Basándose en la denuncia, la Comisión decide en un plazo de 45 días si abre una investigación, que debe finalizarse a más tardar transcurridos 15 meses. Tras 60 días, y antes de transcurridos nueve meses a partir del inicio de la investigación, la Comisión puede imponer derechos antidumping *provisionales*, aplicables durante un período máximo de nueve meses y que siempre deben estar cubiertos por una garantía. Si al término de su investigación la Comisión considera que existe dumping y los perjuicios resultantes, y que los intereses de la Comunidad exigen una acción comunitaria, propondrá que se establezcan derechos antidumping *definitivos* mediante un reglamento del Consejo. Los derechos antidumping pueden ser aplicados *retroactivamente* (véase el apartado 1.41) a condición de que se informe a las aduanas de esta posibilidad a su debido tiempo ⁽¹³⁾.

1.25. Una investigación podrá llegar a su fin sin el establecimiento de derechos antidumping siempre y cuando los exportadores convengan abandonar los precios de dumping. La Comisión puede aceptar los compromisos de los exportadores si tiene el convencimiento de que eliminan el dumping. Por motivos vinculados a la protección de los intereses comerciales, sólo la Comisión estará al corriente del contenido detallado de los compromisos (precios mínimos y/o cantidades máximas para las exportaciones a la Comunidad). El Consejo Europeo de Essen de 9 y 10 de diciembre de 1994 instó a la Comisión, en lo que respecta a los países candidatos a la adhesión, a que aceptase los compromisos, siempre y cuando fuese posible, en lugar de establecer derechos antidumping ⁽¹⁴⁾.

1.26. La fiscalización del Tribunal sobre la gestión de las medidas antidumping se llevó a cabo en la Comisión y en ocho Estados miembros ⁽¹⁵⁾. También incluyó discusiones con representantes de las industrias concernidas sobre la factibilidad y eficacia de las medidas antidumping.

1.25. *Los parámetros clave de los compromisos se mantienen confidenciales no sólo para proteger los intereses comerciales de los exportadores, sino también para evitar que los compromisos propuestos y su aplicación produzcan un comportamiento contrario a la competencia.*

⁽¹³⁾ El registro de las importaciones debe solicitarse mediante un Reglamento de la Comisión específico.

⁽¹⁴⁾ Las conclusiones del Consejo Europeo de Essen disponen que la Comisión «[...] y, cuando proceda, y con arreglo a cada caso, dará una preferencia clara a compromisos de precios antes que a derechos, a fin de eliminar los casos de antidumping en los que se compruebe perjuicio».

⁽¹⁵⁾ Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Resultados de la fiscalización

Gestión y control de las medidas antidumping

Base de datos antidumping

1.27. En virtud del apartado 6 del artículo 14 del Reglamento de base, los Estados miembros deberán informar a la Comisión mensualmente sobre las importaciones de productos sujetos a investigaciones o a medidas y sobre el importe de los derechos percibidos. Gracias a los informes de los Estados miembros, la Comisión pudo establecer en 1997 una base de datos denominada «base de datos 14/6». Esta base de datos, si fuese fiable, podría utilizarse para el seguimiento de las medidas antidumping y para la evaluación de sus efectos, así como para el control comparativo de los importes declarados por los Estados miembros en sus estados mensuales de la contabilidad relativa a los recursos propios ⁽¹⁶⁾.

1.28. El Tribunal comparó los importes comunicados por los Estados miembros a efectos de la base de datos 14/6 con los importes comunicados en los estados mensuales de la contabilidad de recursos propios. En todos los Estados miembros se detectaron diferencias significativas, que obedecen a factores objetivos, tales como los distintos métodos de recopilación de datos ⁽¹⁷⁾ y los distintos períodos de comunicación ⁽¹⁸⁾, pero principalmente a equivocaciones o errores.

1.29. La mayor diferencia concierne a Alemania, donde en 1999 se recaudaron y justificaron 24 millones de euros de derechos antidumping, pero se comunicaron 188,8 millones de euros a efectos de la base de datos

1.28. *Basándose en una comparación entre las dos fuentes de datos mencionadas en este apartado, la Comisión confirma los resultados del Tribunal. Las discrepancias encontradas se investigaron en las visitas de inspección del año pasado. Cuando las diferencias se debieron a malentendidos, éstos se trataron con los Estados miembros concernidos. No obstante, la Comisión considera que, como un sistema necesita incluir datos actualizados tanto sobre los derechos provisionales como definitivos y el otro solamente información sobre derechos definitivos recaudados y comunicados conforme a calendarios contables, las diferencias, aunque aparentemente significativas, en definitiva resultan poco importantes.*

1.29. *La Comisión confirma los resultados del Tribunal y señala además que, puesto que el diseño del formulario de información alemán contribuía a la confusión, se ha pedido a las autoridades que lo cambien.*

⁽¹⁶⁾ Los estados mensuales se envían conforme a la Decisión 97/245/CE, Euratom de la Comisión, de 20 de marzo de 1997, por la que se establecen las modalidades de comunicación por los Estados miembros de determinados datos dirigidos a la Comisión en el marco del sistema de los recursos propios de las Comunidades (DO L 97 de 12.4.1997, p. 12).

⁽¹⁷⁾ La base de datos 14/6 debe estar disponible rápidamente y no incluye correcciones realizadas en una fecha posterior. Además, la base de datos 14/6 englobará derechos antidumping provisionales (garantías) y definitivos, mientras que en el caso de los recursos propios sólo se contabilizan los derechos antidumping cobrados.

⁽¹⁸⁾ Por ejemplo, la base de datos 14/6 para el mes n reflejará las operaciones de ese mes, que no se recogen en los estados financieros de la Comisión hasta el mes $n + 2$.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

14/6. Ello se debió en parte al hecho de que, en varios casos, los funcionarios de aduanas no indicaron en los informes 14/6 el importe de los derechos recaudados, sino las cifras correspondientes al peso en kilogramos de las mercancías importadas. Estos errores no fueron detectados ya que en Alemania no se realizó una conciliación entre los informes de aduanas relativos a los derechos antidumping recaudados y el sistema de presentación de informes manual utilizado para la base de datos 14/6.

1.30. Debido a los datos no fiables y a la falta de conciliación, ya sea a nivel de los Estados miembros o de la Comisión, sólo fue posible hacer un uso limitado de la base de datos 14/6 hasta la fecha de fiscalización del Tribunal.

Controles específicos insuficientes de las importaciones sujetas a derechos antidumping

1.31. Puesto que un derecho antidumping es mucho más elevado que un derecho de aduanas normal⁽¹⁹⁾, existe un riesgo bastante elevado de que los importadores intenten evitarlo mediante declaraciones incorrectas relativas al país de origen o a las características de las mercancías, las partidas arancelarias aplicables, el productor o exportador, y al precio de importación si se ha establecido un precio mínimo. Los riesgos específicos relacionados con las declaraciones de importación correspondientes a las mercancías sujetas a derechos antidumping deberían ser analizados por las aduanas y habría que contemplar la utilización de herramientas y métodos de control específicos.

1.32. Debido al número extremadamente elevado de operaciones de importación y a la necesidad económica de garantizar la buena marcha del comercio internacional, la mayor parte de las declaraciones de aduanas se aceptan sin control o basándose en un simple examen *prima facie* de los documentos presentados por el

1.30. La Comisión puede confirmar que la fiabilidad de la base de datos 14/6 en el momento de la fiscalización del Tribunal seguía siendo limitada. Sin embargo se utilizaban los datos disponibles para diversas aplicaciones, especialmente para la supervisión de los compromisos. Además, los servicios de la Comisión han presentado las nuevas directrices, que entraron en vigor el 1 de enero de 2001. El considerable esfuerzo realizado durante los dos últimos años para mejorar la calidad de los datos está comenzando ahora a dar sus frutos.

Es importante tener presente la envergadura de la tarea, que es comprobar e integrar en la base de datos presentaciones de 15 Estados miembros realizadas mensualmente de un total de decenas de miles de transacciones.

1.31-1.34. Dentro del concepto de gestión de riesgo, el antidumping debe calificarse como zona específica de atención. En 1997 la Comisión elaboró, en cooperación con los Estados miembros, y publicó una «Guía de análisis de riesgo en los controles aduaneros». En la subsección 3 del capítulo 3 de esta guía, se definen indicadores específicos de riesgo para mercancías sometidas a antidumping y derechos compensatorios. Estos indicadores deben en principio cubrir los riesgos señalados por la fiscalización del Tribunal.

⁽¹⁹⁾ Por ejemplo, el tipo de los derechos antidumping relativos a las importaciones de accesorios de tubería de la República Popular China o de Taiwán [Reglamentos (CE) n° 584/96 y (CE) n° 763/2000 del Consejo] es del 58,6 %, mientras que el tipo de los derechos de aduana es del 3,7 %.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

importador. Un tratamiento específico de las declaraciones de aduanas relacionadas con los derechos anti-dumping sólo puede garantizarse si es posible efectuar una selección de un número considerable de operaciones para controles específicos adecuados (examen físico de las mercancías, análisis de laboratorio, verificación de la autenticidad de los documentos, etc.). Cuando existe un sistema informático que registre todas las declaraciones de aduanas, es posible realizar la selección utilizando afectaciones automáticas («filtros») resultantes de un análisis de riesgo. En este caso, se informa al funcionario de aduanas que se encarga de una declaración afectada del hecho de que la declaración presenta riesgos particulares y precisa un control específico.

1.33. La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto que en Alemania la administración de aduanas no cuenta con un sistema informático global para el despacho y registro de todas las declaraciones de importación. Esta debilidad no se ve compensada de otro modo: todavía no existe una unidad central operativa para el análisis de riesgo y las aduanas no son informadas de forma adecuada sobre las características de las importaciones sujetas a derechos antidumping.

1.34. La calidad del control de aduanas depende, evidentemente, de un uso eficaz y adecuado de las herramientas disponibles. En Bélgica, Francia y España se observó que, en algunos casos, los filtros aplicados no cubrían adecuadamente los riesgos específicos relacionados con la importación de mercancías sujetas a medidas antidumping. En el Reino Unido, el número de errores y omisiones detectados durante la fiscalización del Tribunal puso de manifiesto un uso insuficiente de las herramientas disponibles.

Determinación del precio de importación

1.35. El «precio neto franco frontera de la Comunidad» es la base para el cálculo de los derechos *ad valorem* y para el control de los precios de importación mínimos. El artículo 147 del Reglamento de aplicación del código aduanero comunitario ⁽²⁰⁾ establece que, en el caso de ventas sucesivas antes de la valoración en aduana (incluidas las ventas en el territorio aduanero de la Unión Europea), el precio de importación que deberá tenerse en cuenta es normalmente el precio establecido

1.33. La Comisión está de acuerdo en que todas las administraciones nacionales necesitan mejorar continuamente su infraestructura operativa, preferiblemente aumentando el uso de la tecnología de la información, particularmente en el campo del análisis de riesgo.

1.34. Las anomalías mencionadas por el Tribunal están siendo seguidas por la Comisión, que tomará todas las medidas correctivas necesarias.

También habría que señalar que hay numerosas actividades en curso en virtud del programa Aduana 2002 para promover un planteamiento comunitario de la gestión de riesgo. Estas actividades, que forman parte del plan de ejecución del análisis del riesgo y están basadas en el trabajo anterior, incluyen el desarrollo de indicadores de riesgo para los procedimientos aduaneros de entrada, importación, exportación y tránsito.

1.35-1.36. La Comisión desea subrayar que, a la espera de una opinión definitiva sobre esta cuestión, los servicios de la Comisión ofrecieron a los Estados miembros asesoramiento provisional en varias ocasiones.

⁽²⁰⁾ Reglamento (CEE) n° 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones para la aplicación del código aduanero comunitario (DO L 253 de 11.10.1993, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

para la última venta antes de la entrada en libre práctica de las mercancías, que se supone es el precio de venta más elevado. Mediante la aplicación de la reglamentación de ventas sucesivas sería posible aumentar el precio de importación al nivel del precio mínimo, con lo que se evitarían los derechos antidumping.

1.36. Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido solicitaron orientaciones a la Comisión para la aplicación de la reglamentación de ventas sucesivas a cuestiones antidumping, pero al realizarse la fiscalización la Comisión todavía no había expresado una opinión definitiva sobre esta cuestión.

Derechos antidumping diferenciados

1.37. El tipo del derecho antidumping puede diferenciarse en función del exportador o productor individual concernido. Se plantean problemas específicos si los exportadores y productores que se benefician de un tipo del derecho más favorable no están claramente identificados en el texto de los Reglamentos. Un ejemplo de tales problemas es el Reglamento (CE) n° 1567/97 del Consejo, de 1 de agosto de 1997, por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de bolsos de cuero originarios de la República Popular de China ⁽²¹⁾. Este Reglamento establece derechos antidumping diferenciados para los bolsos producidos en las fábricas chinas por varias empresas no registradas en virtud de la legislación de la República Popular China.

1.38. La incertidumbre en torno a los propietarios reales de las fábricas chinas, la correcta grafía de los nombres de las empresas chinas y la coincidencia de las empresas que figuraban en los documentos de exportación con otras con nombres ligeramente distintos mencionadas en el reglamento constituyeron serios obstáculos para la eficacia de los controles de aduanas.

1.37-1.38. *La Comisión desea aclarar las condiciones específicas en las que debe aplicarse la política antidumping. La aplicación de los derechos antidumping, incluidos los referentes a los exportadores individuales, debe llevarse a cabo sobre la base del Reglamento pertinente. En la mayoría de los casos esto es sencillo y las empresas que pueden acogerse a un derecho individual pueden ser identificadas fácilmente por los documentos de importación. Por lo que se refiere al caso concreto mencionado, que se remonta a 1997, las dificultades surgieron de la estructura corporativa particular de los productores exportadores (principalmente del hecho de que varios productores registrados en Hong Kong fabricaran en la República Popular China a través de filiales sin personalidad jurídica conforme a la legislación de la República Popular China), que hubo que reflejar en los reglamentos por los que se establecen medidas, además de los problemas lingüísticos (tales como la transcripción de nombres chinos).*

En cualquier caso, se ha realizado un esfuerzo permanente para mejorar la claridad de Reglamentos antidumping. Cuando ha sido necesario, en el Reglamento se facilitaba la dirección de empresas individuales para que la identificación resultara más fácil.

⁽²¹⁾ DO L 208 de 2.8.1997. La lista de empresas a las que se aplican los derechos antidumping diferenciados se amplió y modificó en varias ocasiones:

- a) Reglamento (CE) n° 2380/1998 del Consejo (DO L 296 de 5.11.1998, p. 1);
- b) Reglamento (CE) n° 175/2000 del Consejo (DO L 22 de 27.1.2000, p. 25);
- c) Reglamento (CE) n° 133/2001 del Consejo (DO L 23 de 25.1.2001, p. 9).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.39. En un caso en que el nombre del exportador no coincidía con el mencionado en el Reglamento, las aduanas alemanas solicitaron primero derechos antidumping. Posteriormente se devolvieron los derechos ya que el importador presentó la fotocopia de la carta confidencial enviada por la Comisión a un abogado belga que, aparentemente, había intentado aclarar la identidad de una de las empresas que se beneficiaba de tipos de derechos reducidos. Esta carta explicaba los nexos existentes entre el beneficiario del derecho reducido explícitamente mencionado en el Reglamento, la fábrica productora y una sociedad matriz que comercializaba los bolsos.

1.40. Con vistas a una aplicación correcta, uniforme y eficaz de las medidas antidumping, las decisiones tomadas por las aduanas deberían basarse en el texto de los Reglamentos del Consejo. Si la Comisión considera que determinadas disposiciones permiten una interpretación más amplia que la que se deduce de su estricta formulación, debería informar oficialmente a todas las administraciones de aduanas nacionales, con el fin de garantizar el mismo trato a todos los importadores. De cualquier modo, la Comisión debería preocuparse de que los Reglamentos antidumping estén claramente formulados, lo que permitiría unos controles de aduanas eficaces.

Recaudación retroactiva de derechos antidumping en importaciones registradas

1.41. La recaudación retroactiva de derechos antidumping en importaciones registradas constituye un procedimiento inusual para los funcionarios de aduanas. El código aduanero comunitario se refiere específicamente a la recaudación de derechos antidumping provisionales (22). Sin embargo, no se hace referencia alguna en el código aduanero comunitario a la situación, mucho más delicada, de los derechos antidumping retroactivos. A pesar de que los Reglamentos antidumping constituyen una base jurídica suficiente para la recaudación retroactiva de derechos antidumping, la mención en el código aduanero comunitario, y, en particular, la definición de un plazo específico para la recuperación (como se ha establecido en el caso de los derechos antidumping provisionales) favorecería que los funcionarios de aduanas se ocuparan de esta situación específica.

(22) Apartado 2 del artículo 218 del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el código aduanero comunitario (DO L 302 de 19.10.1992, p. 1).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.39. La Comisión señala que la concesión de un tipo de derechos reducido al exportador en cuestión estaba justificada y desea aclarar la situación. Las aduanas alemanas recaudaron el tipo de derecho de ámbito nacional sobre las importaciones procedentes de un exportador con derecho a un tipo de derecho reducido porque la documentación pertinente de las ventas no identificaba a la empresa con su nombre completo, como aparecía en el Reglamento pertinente. El exportador pidió a la Comisión que confirmara que realmente se beneficiaba del tipo de derecho reducido. Después de verificar la documentación pertinente, la Comisión aportó la confirmación que, como es habitual, se envió al representante legal en Bruselas del exportador. Posteriormente, esta confirmación fue enviada por el exportador a las aduanas alemanas a través del importador de las mercancías con una solicitud para beneficiarse del tipo de derecho reducido aplicable. La Comisión reconoce que, contrariamente a su práctica usual, no se envió directamente a las autoridades aduaneras una copia de su correspondencia con el exportador.

1.40. La Comisión pone a disposición de los Estados miembros, a través del TARIC, datos relacionados con la legislación antidumping publicada, con el fin de asegurar la aplicación uniforme y simultánea de las medidas antidumping.

La Comisión procura obtener disposiciones legales claras. Además, los servicios de la Comisión proporcionan aclaraciones de los textos aplicables si los Estados miembros lo solicitan.

1.41. Efectivamente, el código aduanero comunitario no menciona la recaudación retroactiva de derechos antidumping en los casos contemplados por el Tribunal de Cuentas. No obstante, en tales situaciones, son de aplicación las disposiciones precisas del código en cuanto a la contracción a posteriori de los derechos debidos a la importación. Así pues, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 220 del código, cuando los derechos de importación no haya sido objeto de contracción o la contracción se haya efectuado a un nivel inferior al importe legalmente adeudado, la contracción del importe de derechos que se hayan de recaudar o que queden por recaudar deberá tener lugar en un plazo de dos días a partir de la fecha en que las autoridades aduaneras se hayan percatado de esta situación y estén en condiciones de calcular el importe legalmente adeudado y de determinar el deudor. La deuda aduanera correspondiente deberá comunicarse al deudor en el plazo fijado por el artículo 221 del código.

Por lo tanto, puesto que existe una norma general relativa a los plazos de recaudación, no es necesaria la determinación de un plazo específico para este tipo de derecho de importación. No obstante, se estudiará con los Estados miembros la conveniencia de crear un plazo específico en el Comité del código aduanero, para lo que podría ser necesario modificar el código aduanero comunitario.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.42. Se observaron problemas en la mayoría de los Estados miembros visitados por el Tribunal en lo que respecta a casos en los que los derechos antidumping tuvieron que ser recaudados retroactivamente en las importaciones registradas. Los más destacados fueron los que a continuación se citan:

- a) en Alemania, debido a la inexistencia de un sistema de registro informatizado de todas las declaraciones de importación, las aduanas registran las importaciones conservando una copia de la declaración de importación. Este procedimiento no garantiza la integridad: nunca sería posible identificar las operaciones omitidas por error o los documentos extraviados;
- b) en el puerto de Hamburgo (Alemania), no se había realizado el registro de encendedores recargables ⁽²³⁾. La aduana no detectó el error hasta transcurridos varios meses tras el establecimiento de derechos antidumping. Entre tanto, algunos de los importadores habían quebrado y otros no pudieron ser localizados en la dirección comunicada. Al realizarse la fiscalización, seguía pendiente la recaudación de derechos antidumping que ascendían aproximadamente a 1,1 millones de euros;
- c) en el puerto de Amberes (Bélgica), las importaciones de encendedores recargables sometidas a derechos retroactivos no se seleccionaron y extrajeron de la base de datos en la que se registran todas las declaraciones de aduanas. El Tribunal estima que a raíz de este fallo todavía deben recaudarse aproximadamente 1,7 millones de euros de derechos antidumping definitivos;
- d) en Suecia, a raíz de un malentendido en la distribución de las responsabilidades entre las oficinas centrales y regionales, no se habían recaudado los derechos por aproximadamente 0,1 millones de euros;
- e) en Southampton (Reino Unido), debido a los fallos en el procedimiento de registro, la recaudación retroactiva de derechos en las importaciones de bolsos de China no comenzaron hasta poco tiempo antes de la visita de fiscalización del Tribunal. La recaudación de derechos antidumping pendientes relativa a aproximadamente 0,4 millones de euros todavía estaba en curso al realizarse la fiscalización del Tribunal.

⁽²³⁾ Reglamento (CE) n° 971/98 de la Comisión, de 7 de mayo de 1998 (DO L 135 de 8.5.1998, p. 1). El Reglamento (CE) n° 192/1999 del Consejo, de 25 de enero de 1999, estableció el derecho antidumping definitivo relativo a los encendedores registrados (DO L 22 de 29.1.1999, p. 1).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.42.

- a) *La Comisión es consciente de los riesgos administrativos inherentes al sistema alemán y ha pedido en varias ocasiones su informatización.*
- b)– e) *La Comisión está investigando estos asuntos y tomará todas las medidas necesarias, incluida la imposición de intereses por el establecimiento tardío de los derechos, si procede.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Seguimiento insuficiente de los mensajes de asistencia mutua

1.43. La reglamentación específica sobre «asistencia mutua» entre administraciones nacionales y europeas ⁽²⁴⁾ dispone que los Estados miembros deberán informar a la Comisión de las mercancías que se presume que han sido objeto de operaciones contrarias a la reglamentación aduanera, de métodos y procedimientos utilizados para transgredir las normas de aduanas, y de insuficiencias o lagunas observadas al aplicar dicha reglamentación. La información relativa a los casos que precisan investigaciones e intervenciones coordinadas por parte de varias administraciones nacionales es comunicada a los Estados miembros por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) ⁽²⁵⁾ en forma de «mensajes de asistencia mutua».

1.44. Se han observado deficiencias en el curso dado a estos mensajes en el Reino Unido, Alemania y Bélgica. En el Reino Unido sólo se había dado un curso adecuado a tres de los diez mensajes de asistencia mutua recientes examinados por los auditores del Tribunal. Ello se debió tanto a deficiencias administrativas como a una limitación general de las investigaciones a casos en que los ingresos potenciales en juego sobrepasan un millón de libras esterlinas (aproximadamente 1,6 millones de euros). En Alemania no es posible identificar todas las aduanas a través de las cuales podrían haberse realizado las presuntas importaciones irregulares. La administración de aduanas central envía los mensajes de asistencia mutua a un número limitado de oficinas locales seleccionadas basándose en un juicio empírico. Tanto en Bélgica como en Alemania el Tribunal observó varios casos en los que, a raíz de los mensajes de asistencia mutua, se habían detectado irregularidades, ya en 1999 y 2000, pero los importes adeudados todavía no habían sido recuperados.

1.43. *La Comisión está examinando la eficacia de los sistemas utilizados por cada Estado miembro para tramitar los mensajes de ayuda mutua como parte de su programa anual de inspección del año 2001.*

1.44. *La Comisión ha informado también a las autoridades británicas de las deficiencias de su procedimiento para tramitar los mensajes de ayuda mutua. Las verificaciones complementarias de procedimientos en el Reino Unido, Bélgica y Alemania se harán en 2001. En dicha inspección, se hará el seguimiento de las observaciones del Tribunal.*

⁽²⁴⁾ Reglamento (CE) n° 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (DO L 82 de 22.3.1997, p. 1).

⁽²⁵⁾ OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Limitaciones a la eficacia de las medidas antidumping

Trámites prolongados y complejos

1.45. Los trámites siguientes podrían debilitar la eficacia de las medidas antidumping:

- a) la Comisión actúa normalmente sobre la base de una denuncia escrita en la que ya deben figurar pruebas justificadas sobre el dumping y los perjuicios. La preparación de tal documentación implica la obligación para la industria de preparar archivos y estadísticas exhaustivos y que requieren mucho tiempo;
- b) incluso si la denuncia escrita conduce a una investigación por parte de la Comisión, a menudo no se toma una decisión sobre el establecimiento de derechos antidumping provisionales hasta el final del plazo máximo de nueve meses desde el inicio de la investigación, y la comunicación de una decisión relativa a las medidas antidumping definitivas precisa por lo general el período máximo permitido de 15 meses;
- c) para cada modificación o revisión de una medida existente se aplica el mismo procedimiento prolongado: se requiere una denuncia escrita que incluya pruebas totalmente documentadas.

1.46. Un ejemplo de las desventajas económicas de la prolongada duración de los trámites se ve reflejado en el sector de los fertilizantes. Puesto que los fertilizantes se compran y utilizan principalmente durante el período de siembra, si el dumping comienza al inicio de este período, antes de que se tome la primera medida antidumping posible (derechos provisionales) los productores comunitarios de fertilizantes afectados habrán perdido toda una temporada de comercialización.

1.45.

a) *De conformidad con la legislación aplicable, las denuncias deben estar documentadas. La naturaleza cuasijudicial de las investigaciones antidumping significa que las decisiones y los resultados deben basarse en hechos, pues la Comisión no puede iniciar una investigación o imponer medidas sobre la base de acusaciones infundadas.*

b) y c) *Los servicios de la Comisión trabajan siempre dentro de los plazos estipulados en los acuerdos internacionales pertinentes y la legislación comunitaria. Las medidas antidumping deben basarse en una investigación exhaustiva y completa, que necesita tiempo. Si se impusieran las medidas tras una investigación rápida y superficial el instrumento perdería toda su credibilidad y se expondría a tener problemas en los tribunales. En todo caso, los derechos provisionales pueden imponerse si están autorizados, y generalmente lo están en los casos en que finalmente se imponen los derechos definitivos. También hay que señalar que, en el caso de revisiones, generalmente ya se aplican las medidas.*

En resumen, el procedimiento correcto, incluidos los derechos de la defensa, lleva tiempo y recursos pero es un requisito necesario.

1.46. *La Comisión subraya que deben respetarse los requisitos legales aplicables. Las medidas sólo pueden imponerse tras una investigación exhaustiva. Además, si se tomaran medidas precipitadamente antes de comprobar las acusaciones de la industria comunitaria, los exportadores podrían perder injustificablemente toda una campaña si las acusaciones resultaran infundadas.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Debilidades de los compromisos

1.47. El carácter confidencial de los compromisos plantea problemas a las autoridades aduaneras, especialmente cuando las importaciones proceden de terceros países como era el caso del Reglamento (CE) n° 2320/97 del Consejo, de 17 de noviembre de 1997, por el que se establecen derechos antidumping definitivos para los tubos de acero sin soldadura ⁽²⁶⁾ ⁽²⁷⁾.

1.48. A pesar de que el Reglamento exige certificados de producción expedidos por los productores exportadores, no contempla la realización de un control comparativo entre los certificados presentados para el despacho de aduana y las listas de los certificados expedidos que deben enviarse a la Comisión para que pueda controlar el cumplimiento de los compromisos por los exportadores.

Protección del mercado insuficiente

1.49. La fiscalización del Tribunal reveló que las mercancías sometidas a derechos antidumping si se importan de ciertos países pueden ser importadas en grandes cantidades de otros países a precios inferiores a los precios de las importaciones sometidas a derechos antidumping (es el caso por ejemplo del magnesio en bruto, de la chamota refractaria o del glifosato). En el caso de la chamota refractaria, en 1999 las cantidades

1.47. La Comisión subraya que los detalles de los compromisos relativos a los precios constituyen información comercial de naturaleza sumamente sensible y confidencial (véanse también los comentarios al apartado 1.25), lo que no impide que las aduanas comprueben la autenticidad de los certificados de producción mencionados por el Tribunal o de otros requisitos formales que no estén cubiertos por la confidencialidad. La Comisión realmente ha ayudado a las aduanas de los Estados miembros a comprobar la autenticidad de tales certificados siempre que han surgido dudas. Por último, los servicios de la Comisión vigilan que se respeten los precios mínimos.

1.48. Por razones referentes a la protección de intereses comerciales, sólo la Comisión conoce los detalles de los compromisos, como ya señalaba el Tribunal en el apartado 1.25 de su Informe.

El TARIC incluye datos referentes a la obligación de presentar un certificado (mencionado en la correspondiente legislación antidumping) como condición para aplicar un tipo diferenciado de derecho antidumping o una exención del derecho, para la empresa en cuestión.

Los datos suministrados por los Estados miembros para la base de datos 14/6 permiten distinguir las importaciones sometidas a derechos de aquéllas sometidas a compromisos por exportadores individuales. Junto con los informes sobre los compromisos de los mismos exportadores, se aplica un sistema de doble control, que permite detectar posibles problemas.

1.49. El hecho de que un producto sometido a medidas pueda ser importado de otros países a precios más bajos que los precios de las importaciones a las que se aplican los derechos es irrelevante. Un precio bajo no significa necesariamente que exista dumping. El objetivo de las medidas antidumping no es proteger el mercado comunitario de las importaciones a bajo precio en general sino solucionar el dumping perjudicial para la industria comunitaria.

⁽²⁶⁾ DO L 322 de 25.11.1997.

⁽²⁷⁾ En virtud del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2320/97 del Consejo, los productos deben ser producidos y vendidos para su exportación a la Comunidad por las empresas citadas a condición de presentar a los servicios aduaneros de los Estados miembros competentes un certificado de producción original y válido expedido por una de las empresas citadas en el reglamento. Los compromisos fueron aceptados por 11 productores de Hungría, Polonia, la República Checa, Rumania y la República Eslovaca.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

importadas de países que no se veían afectados por los derechos antidumping eran casi tres veces superiores a las cantidades sometidas a los derechos antidumping, y los precios de las primeras eran hasta un 50 % inferiores a los de las segundas ⁽²⁸⁾. Cabe preguntarse si, en casos así, la medida antidumping aplicada garantiza una protección eficaz del mercado comunitario.

Conclusiones y recomendaciones

1.50. En conjunto, la fiscalización del Tribunal no reveló ningún sesgo importante en la aplicación de los Reglamentos antidumping. Sin embargo, el control del sistema existente ha mostrado varias debilidades tanto a nivel de la Comisión como de los Estados miembros. La evasión de derechos antidumping no sólo tiene como consecuencia una pérdida de recursos propios, sino que también reduce la eficacia de la política antidumping.

1.51. En este contexto, la Comisión debería:

- a) garantizar la fiabilidad de la «base de datos 14/6» y realizar controles comparativos entre sus contenidos y la información financiera enviada por los Estados miembros sobre los recursos propios correspondientes a los derechos antidumping (apartados 1.27 a 1.30);
- b) garantizar la eficacia de los controles de aduanas evitando una formulación ambigua o imprecisa de los Reglamentos sobre aduanas y derechos antidumping (apartados 1.40 a 1.41);
- c) proporcionar orientaciones apropiadas a las aduanas nacionales sobre cuestiones de formulación y aplicación de la legislación antidumping (apartados 1.36 y 1.40).
- d) recopilar y analizar toda la información disponible (por ejemplo: la base de datos 14/6, declaraciones de recursos propios, Ownres, asistencia mutua, Eurostat, etc.) poniendo de relieve los esquemas o prácticas comerciales anómalos, y tenerla en cuenta al concebir y ejecutar su política antidumping.

1.50. Las respuestas de la Comisión mostraban los resultados de sus propias inspecciones durante 2000, considerando la eficacia y fiabilidad de los procedimientos para calcular y recaudar los derechos antidumping en los Estados miembros. Además de los informes individuales elaborados para cada Estado miembro, que incorporaban 35 observaciones, la Comisión presentó un informe temático en el que reunía las diversas tendencias observadas. Las inspecciones de la Comisión sobre los derechos antidumping se realizaron según un planteamiento basado en los sistemas, concentrado en áreas clave, incluida una evaluación de conformidad.

1.51.

- a) La Comisión no considera que la aplicación de esta recomendación vaya a aportar ninguna mejora sustancial, dados los diversos objetivos y calendarios de los dos sistemas.
- b) La Comisión hace un esfuerzo permanente para conseguir disposiciones jurídicas claras y no considera ambigua la actual formulación de los reglamentos antidumping.
El código aduanero comunitario y sus disposiciones de aplicación se actualizan y simplifican con regularidad.
- c) La aplicación de la legislación comunitaria es, por supuesto, responsabilidad, en primera instancia, de los Estados miembros, pero en la medida en que la Comisión pueda aportar aclaraciones ayudará, naturalmente, a los Estados miembros.
- d) La Comisión asegura la adecuada utilización de los canales de información a su disposición pero considera que uno de los principios de su acción antidumping, el guiarse por las denuncias de la industria, debe mantenerse. La acción por iniciativa propia tiene que respetar el marco jurídico y tendrá que seguir siendo secundaria.

⁽²⁸⁾ De conformidad con los datos estadísticos de Eurostat.

1.52. Las autoridades aduaneras nacionales deberían:

- a) establecer y usar eficazmente las herramientas técnicas adecuadas para la selección y el control de las declaraciones de aduanas relacionadas con los derechos antidumping (apartados 1.31 a 1.34);
- b) proceder a la rápida recaudación de los derechos antidumping retroactivos pendientes de cobro y evitar no realizar tal recaudación en lo sucesivo (apartado 1.42);
- c) dar un curso adecuado a los «mensajes de asistencia mutua» (apartado 1.44).

Protección de los intereses financieros de la Comunidad

Introducción

1.53. En materia de recursos propios, contrariamente a los gastos, los fraudes y demás irregularidades escapan en principio a cualquier registro en el presupuesto y no pueden pues detectarse a través del control de su ejecución. Por este motivo, el Tribunal desea exponer los resultados de sus trabajos realizados en el contexto de la DAS y presenta una síntesis de la situación sobre la protección de los intereses financieros comunitarios en el ámbito de los recursos propios.

1.54. Para la financiación del presupuesto, los menores ingresos en concepto de los recursos propios tradicionales o del recurso IVA se compensan recurriendo en mayor medida al recurso PNB. La consecuencia principal es pues una distribución diferente de las cargas financieras entre Estados miembros y entre categoría de contribuyentes. Por último, cualquier disfuncionamiento en los niveles de los recursos propios tradicionales y del sistema común de IVA puede afectar a los principios del mercado único.

La reglamentación

1.55. El apartado 1 del artículo 280 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, así como dos Reglamentos del Consejo ⁽²⁹⁾, regulan las acciones de la Comunidad y de los Estados miembros que tienen como

1.55. Actualmente 13 Estados miembros han ratificado el Convenio y la Comisión continúa animando a los demás a seguir su ejemplo.

⁽²⁹⁾ Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312 de 23.12.1995, p. 1), y Reglamento (Euratom, CE) n° 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones in situ que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes e irregularidades (DO L 292 de 15.11.1996, p. 2).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

fin la protección de los intereses financieros comunitarios tanto a nivel de los ingresos como de los gastos. Por otra parte, el 26 de julio de 1995 los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros firmaron un convenio relativo a la protección de estos intereses mediante la armonización de las disposiciones penales nacionales. Sin embargo, al 7 de septiembre de 2001 este convenio y sus protocolos sucesivos, que no habían sido ratificados por todos los Estados miembros, todavía no habían entrado en vigor ⁽³⁰⁾.

1.56. En cuanto a los recursos propios comunitarios específicamente, el Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 ⁽³¹⁾ contiene varias disposiciones que obligan a los Estados miembros a proporcionar regularmente información relativa tanto a los fraudes e irregularidades detectados como a los controles establecidos para prevenirlos y perseguirlos.

1.57. Una Decisión de la Comisión ⁽³²⁾ ha definido la forma de las distintas modalidades de comunicación de los Estados miembros exigidas por el reglamento. La Comisión también estableció, a partir de 1997, un sistema informático (Ownres) para compilar y transmitir las fichas relativas a los casos de fraudes e irregularidades cuyo importe supere los 10 000 euros.

Resultados presentados por la Comisión

1.58. Desde la aprobación del último Informe anual del Tribunal, la Comisión ha publicado numerosos datos relativos a la constatación y a la recaudación de los recursos propios tradicionales y, especialmente, los fraudes y las irregularidades detectados (**cuadro 1.2**).

1.59. Cabe destacar que el importe total de los fraudes e irregularidades comunicados por los Estados miembros dobló entre 1999 y 2000, mientras que el número de casos disminuyó.

⁽³⁰⁾ Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO C 316 de 27.11.1995, p. 48).

⁽³¹⁾ Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se aplica la Decisión 94/728/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO L 130 de 31.5.2000, p. 1).

⁽³²⁾ Decisión 97/245/CE, Euratom de la Comisión, de 20 de marzo de 1997, por la que se establecen las modalidades de comunicación por los Estados miembros de determinados datos dirigidos a la Comisión en el marco del sistema de los recursos propios de las Comunidades (DO L 97 de 12.4.1997, p. 12).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Debido al estado incompleto de ratificación de estos instrumentos (véase más adelante), la Comisión propuso el 23 de mayo de 2001 una Directiva basada en el apartado 4 del artículo 280 que toma una gran parte de las disposiciones del Convenio y sus protocolos, y que actualmente se está negociando en el Consejo. Para que las disposiciones que no figuran en dicha directiva puedan, no obstante, entrar también en vigor, la Comisión pidió a los Estados miembros que prosiguieran el proceso de ratificación. Por su parte, también el Consejo, en varias ocasiones, ha instado a los Estados miembros a la ratificación.

1.57. *La Decisión de la Comisión de 20 de marzo de 1997 es actualmente objeto de una propuesta de modificación para resolver los fallos encontrados en la práctica.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.60. Al final del año 2000, de una base acumulada, el sistema Ownres contenía 11 407 casos. Estos casos correspondían a un importe total de 1 482,8 millones de euros, de los cuales se recuperaron 362,6 millones.

Alcance de la información presentada

1.61. La Comisión observa que, en lo concerniente a los fraudes y las demás irregularidades, las cifras comunicadas por los Estados miembros desde la aprobación de la Decisión 97/245/CE/Euratom no resultan homogéneas y que será preciso solicitar aclaraciones sobre las anomalías detectadas ⁽³³⁾. Estos problemas resultan particularmente complicados cuando debe hacerse una distinción entre los fraudes y las demás irregularidades. La Comisión considera también que el carácter heterogéneo de los métodos de control aplicados por las distintas administraciones nacionales impide realizar una comparación válida entre las cifras proporcionadas por los Estados miembros ⁽³⁴⁾.

1.61. La Comisión ha insistido ante las administraciones nacionales con el fin de obtener información homogénea. Por otra parte, la Comisión también introduce mejoras en cuanto a la presentación de dicha información, por ejemplo, tomó la decisión de fusionar, a partir del ejercicio 2000, los informes previstos en el artículo 280 del Tratado y el apartado 3 del artículo 17 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000.

Cuadro 1.2 — Recursos propios tradicionales — Fraudes e irregularidades comunicados por los Estados miembros relativos a más de 10 000 euros

(millones de euros)

	Número de casos	Importes	Porcentaje del presupuesto	Presupuesto concernido
1996	2 149	284,4	2,09 %	13 583,6
1997	2 628	294,0	2,07 %	14 172,3
1998	2 126	249,2	1,77 %	14 110,7
1999	2 752	266,2	1,92 %	13 857,6
2000	2 403	534,5	3,50 %	15 267,2

Fuente: Comisión Europea.

⁽³³⁾ Apartado 2.2.1 del «Informe de síntesis de las comunicaciones de los Estados miembros sobre la actividad y los resultados de sus controles, así como las cuestiones de principio en materia de recursos propios tradicionales — Ejercicio 1999 — [apartado 3 del artículo 17 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/00 del Consejo]» [documento COM(2000) 718]. Alemania, por ejemplo, ha indicado una cifra que tiene poco que ver con el volumen de tráfico de mercancías correspondiente, los Países Bajos sólo han comunicado cifras parciales, debido a los problemas informáticos, etc. En 2000 persistieron problemas relativos a la homogeneidad de los datos comunicados por los Estados miembros (véase el apartado 11 del Informe anual 2000 sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades y la lucha contra el fraude [documento COM(2001) 255]).

⁽³⁴⁾ Apartado 2.1.2 del Informe de síntesis ya mencionado.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.62. En virtud de la Decisión 97/245/CE/Euratom no existen requisitos específicos para los Estados miembros en cuanto a los métodos y criterios de control de las declaraciones antes del despacho de aduanas (porcentaje de declaraciones controladas a partir de documentos y de exámenes físicos de las mercancías, perfiles de riesgo aplicados para la selección de las declaraciones que deben controlarse, etc.). Lo mismo sucede en el caso del pago de las cotizaciones previstas por la organización común de mercado del azúcar. En 2001 se presentó por vez primera la información sobre los poderes de las distintas administraciones nacionales en lo que respecta a los importes por cobrar ⁽³⁵⁾. Sin embargo, la recaudación por los Estados miembros a menudo se caracteriza por la lentitud de los procedimientos administrativos y judiciales y por las interpretaciones divergentes del derecho comunitario por parte de las administraciones nacionales ⁽³⁶⁾.

1.63. Como constata la Comisión, la información disponible todavía no permite apreciar la eficacia de los Estados miembros en la detección de los fraudes y las demás irregularidades, ni su capacidad para recaudar rápidamente los importes por cobrar ⁽³⁷⁾.

Controles realizados por la Comisión en el marco de la protección de los intereses financieros comunitarios

1.64. Cada año la Comisión efectúa controles en los Estados miembros basándose en un análisis de riesgo detallado que tiene en cuenta, entre otras cosas, la información que contiene el sistema Ownres. La Comisión comprueba también la conformidad con el derecho comunitario de las disposiciones nacionales relativas a la percepción y a la puesta a disposición de los recursos propios, examina y contabiliza los extractos mensuales transmitidos por los Estados miembros y efectúa un seguimiento particular de las observaciones que el Tribunal de Cuentas ha comunicado a los Estados miembros o ha publicado en sus informes.

1.65. En el marco de sus competencias, la OLAF se ocupa también de cuestiones relativas a los recursos propios tradicionales; esta Oficina comunicó haber abierto, en 2000, 120 expedientes relativos a presuntos fraudes. El importe total susceptible de ser recaudado asciende a 608,7 millones de euros ⁽³⁸⁾.

⁽³⁵⁾ Apartado 8 del Informe anual 2000 [documento COM(2001)255] ya mencionado.

⁽³⁶⁾ Apartado 7.1 del Informe anual 1999 de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades y la lucha contra el fraude [documento COM(2000) 718].

⁽³⁷⁾ Título II del Informe anual 2000 [documento COM(2001) 255] ya mencionado.

⁽³⁸⁾ Apartado 12.3 del Informe anual 2000 [documento COM(2001) 255] ya mencionado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.62. *En el marco de sus controles, y habida cuenta de los recursos disponibles, los servicios de la Comisión comprueban que la actividad de control de las administraciones aduaneras responde a las exigencias de la normativa comunitaria. Además, la Comisión utiliza los medios a su disposición para evitar interpretaciones divergentes del Derecho comunitario.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Conclusiones y recomendaciones

1.66. Cinco años después de haber sido firmado, la entrada en vigor del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y de sus protocolos debería considerarse prioritaria. Sin embargo, sólo se logrará este objetivo si los Estados miembros que todavía no lo hayan hecho proceden a su ratificación a la mayor brevedad.

1.67. La información sobre las actividades de los Estados miembros en materia de protección de los intereses financieros en el ámbito de los recursos propios tradicionales todavía no es coherente ni completa. Así pues, no permite apreciar la capacidad y la eficacia de los distintos Estados miembros para detectar los fraudes y las demás irregularidades y recaudar los importes correspondientes.

1.68. Por ello, el Tribunal recomienda a la Comisión:

- a) continuar e intensificar su diálogo con los Estados miembros con el fin de identificar mejor la naturaleza de la información útil y lograr una interpretación inequívoca de esta información;
- b) continuar sus esfuerzos con miras a lograr una evaluación y una comparación de la eficacia de los medios y estructuras administrativos y jurídicos de que disponen las autoridades nacionales para la protección de los intereses financieros comunitarios. Así, podría apreciarse mejor la probabilidad de recaudación de una parte importante de los títulos de crédito registrados en la contabilidad B (véase el apartado 9.6).

Recursos propios IVA y PNB

1.69. En el caso de los recursos propios procedentes del IVA y del PNB, el alcance de la fiscalización es limitado ya que los ingresos de la Unión Europea reflejan estadísticas macroeconómicas cuyos datos subyacentes no pueden examinarse directamente. En cambio, los ingresos y gastos de la Unión Europea procedentes de los recursos propios tradicionales son el resultado directo de la suma de numerosas operaciones individuales cuya legalidad y regularidad pueden ser directamente examinadas.

Análisis del sistema

1.70. La fiscalización relativa al IVA y al PNB se basa en los agregados macroeconómicos comunicados por los Estados miembros a la Comisión (en forma de previsiones o de cifras reales) e intenta evaluar el sistema de tratamiento de los datos de la Comisión hasta que quede finalmente reflejado en las cuentas definitivas.

1.67. Actualmente, la Comisión está actualizando la Decisión 97/245/CE, Euratom para mejorar su eficacia práctica.

1.68.

a) y b) La Comisión comparte la preocupación del Tribunal.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.71. La calidad de los datos macroeconómicos proporcionados por los Estados miembros afecta claramente al valor definitivo de las contribuciones de cada uno de ellos. Sin embargo, la inexistencia actual de un medio aceptado de medición de la calidad impide que el Tribunal evalúe las repercusiones financieras de cualquier defecto. El Tribunal examina específicamente la difícil cuestión de la calidad en sus Informes especiales, por ejemplo en el reciente Informe n° 17/2000 ⁽³⁹⁾ y su seguimiento (véanse los apartados 1.107-1.121).

Resultados de la fiscalización

1.72. La fiscalización identificó algunos problemas de comunicación entre los departamentos de la Comisión. La unidad que informa a los Estados miembros para ajustar sus pagos de recursos propios IVA y PNB al final del ejercicio obtuvo un flujo de datos inconexo y en ocasiones equivocado procedente de las unidades responsables de la verificación. Además, se produjo una confusión sobre qué unidad era responsable de controlar que los Estados miembros pusieran a disposición los importes correctos de recursos propios.

1.73. Por otra parte, la fiscalización detectó que la Comisión no consiguió conciliar adecuadamente los distintos conjuntos de datos (sistema local, sistema contable y depósito de datos o *datawarehouse*), en los que se basa la parte correspondiente a los ingresos de la cuenta de gestión reglamentaria publicada (véase el apartado 9.46).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.71. La Comisión lleva trabajando con el Comité PNB desde 1988 para asegurar la calidad (es decir, la coherencia con los conceptos del SEC, la comparabilidad, la fiabilidad y la exhaustividad) de los datos del PNB utilizados a efectos presupuestarios. La Comisión cree que, conjuntamente con las actividades del Comité PNB, los controles regulares llevados a cabo por sus departamentos sobre el cumplimiento por parte de los Estados miembros de las normas contables y la mejora de fuentes estadísticas son suficientes para asegurar un nivel adecuado de calidad de los procedimientos de control del recurso propio PNB. Eurostat y las oficinas estadísticas de los Estados miembros están poniendo en marcha procedimientos que garantizan la calidad en áreas estadísticas básicas. Sin embargo, cuantificar la calidad del PNB es, como reconoce el Tribunal, muy difícil y la Comisión y el Comité PNB han expresado ya reservas en cuanto a este planteamiento (véase la respuesta de la Comisión al Informe especial n° 17/2000 del Tribunal, página 20, apartados 63 a 79). No obstante, la Comisión ha intentado varios planteamientos y continúa explorando otros para abordar esta complicada cuestión.

1.72. Las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto se determinan sobre la base de la mejor información disponible. Siempre que la unidad responsable de controlar las bases para los recursos propios de los Estados miembros consiga datos más exactos al respecto los envía a la unidad que gestiona los ingresos en cuanto se han realizado las comprobaciones habituales, a menos que haya riesgo de confusión. La comunicación de algunos nuevos datos del IVA en noviembre de 2000 no ocasionó ningún problema. Hubo un error referente a la base PNB de un Estado miembro porque no se tuvo en cuenta el levantamiento tardío de una reserva al notificar el saldo a las autoridades nacionales. Este error se ha corregido y en el futuro se prestará especial atención a tales operaciones. Los servicios de la Comisión también han tomado medidas para aclarar y consolidar el procedimiento de conciliación de pagos a la contabilidad de los recursos propios con órdenes de cobro.

1.73. Se está estudiando un nuevo planteamiento de conciliación regular, basado en mejoras técnicas recientes, y se ha realizado una primera prueba limitada para el cierre anual de 2000 sobre consumo y créditos de compromiso. Este planteamiento se basa en la conciliación entre los datos DWB (Data Warehouse Budget) y DWC (Data Warehouse Comptable) para cubrir toda la cadena de los diversos conjuntos de datos.

⁽³⁹⁾ DO L 336 de 27.11.2000.

Conclusiones y recomendaciones

1.74. Teniendo en cuenta la limitación del alcance de la fiscalización, el Tribunal obtuvo una garantía razonable de que los recursos IVA y PNB eran correctamente evaluados y recaudados. Sin embargo, los procedimientos para garantizar la integridad de los datos informáticos durante el proceso contable no cumplen con las mejores prácticas actuales. Por lo tanto, la Comisión debería continuar mejorando los procedimientos para conciliar regularmente los distintos conjuntos de datos.

1.74. Los servicios de la Comisión aceptan su responsabilidad de continuar mejorando los procedimientos y cumpliendo con las mejores prácticas actuales.

Protección de los intereses financieros de la Comunidad

Repercusiones del IVA

1.75. Más de una tercera parte del presupuesto de la Unión se financia mediante el recurso basado en el IVA. Las contribuciones de los Estados miembros ⁽⁴⁰⁾ se fijan aplicando un tipo de referencia a las operaciones impositivas determinadas por la Sexta Directiva IVA ⁽⁴¹⁾. Cualquier pérdida debida al fraude o a deficiencias en el funcionamiento de los sistemas nacionales puede afectar a la base imponible del recurso IVA.

1.76. Incluso con las bases impositivas de ciertos Estados miembros niveladas al 50 % del PNB en virtud de la reglamentación aplicable, las contribuciones de los demás Estados miembros ⁽⁴²⁾ representaron en el año 2000 aproximadamente el 65,5 % de la financiación del recurso IVA.

Estimaciones de las minusvalías de IVA

1.77. Existen varios datos dispares y no comparables en cuanto a la evaluación de las minusvalías de IVA, y en particular en lo que respecta al fraude ⁽⁴³⁾. La conclusión general resultante es que el sistema de IVA en conjunto se ve considerablemente afectado por el fraude ⁽⁴⁴⁾. Un documento reciente de la Comisión sobre la evolución de los ingresos de IVA en los Estados miembros indica que el fraude ocasiona una pérdida

1.77. El documento citado (SCAF n° 60) concluyó que se han detectado varios tipos de fraude en el actual sistema del IVA, que afectan tanto al comercio exclusivamente nacional como al comercio intracomunitario e internacional. Además, se ha identificado un problema cada vez mayor de fraude en el comercio intracomunitario y en el comercio internacional. La Comisión ha analizado los ingresos IVA de los Estados miembros y concluyó que, aunque el fraude detectado

⁽⁴⁰⁾ Decisión n° 94/728/CE, Euratom del Consejo, de 31 de octubre de 1994 (DO L 293 de 12.11.1994, p. 9).

⁽⁴¹⁾ Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977 (DO L 145 de 13.6.1977, p. 1).

⁽⁴²⁾ Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Italia, Austria, Finlandia y Suecia.

⁽⁴³⁾ Por ejemplo, véase la Comunicación de la Comisión «Estrategia para mejorar el funcionamiento del régimen del IVA en el marco del mercado interior» [COM(2000) 348 final] de 7 de junio de 2000; documento SCAF n° 26 de 30 de junio de 1997; documento SCAF n° 37 de 2 de febrero de 1998.

⁽⁴⁴⁾ Documento SCAF n° 60 de 17 de noviembre de 1998.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

considerable de ingresos en términos absolutos ⁽⁴⁵⁾. Las repercusiones en el presupuesto comunitario sólo representan una parte de esta pérdida. El efecto se limita, por un lado, mediante la nivelación de parte de las bases imponibles IVA y, por otro, mediante la aplicación del tipo de referencia (0,8644 % en 2000).

Marco reglamentario

1.78. En principio, los Estados miembros son los únicos responsables de la gestión del IVA. Sin embargo, éstos deben informar a la Comisión de los procedimientos para registrar a los sujetos pasivos, de la determinación y de la recaudación del IVA, así como de las modalidades y resultados de sus sistemas de control. La Comisión debe examinar con cada Estado miembro si las eventuales mejoras de estos procedimientos son posibles. La Comisión debe realizar un informe cada tres años ⁽⁴⁶⁾. El Consejo consideró pues que estas disposiciones permitían reforzar las medidas de lucha contra el fraude ⁽⁴⁷⁾.

1.79. Las autoridades administrativas nacionales cooperan entre sí, así como con la Comisión, con miras a garantizar el cumplimiento de la legislación sobre el IVA ⁽⁴⁸⁾. Con este fin, la Comisión debe centralizar la experiencia de los Estados miembros, especialmente en lo que respecta a nuevos medios de evasión o de fraude fiscal, con el objetivo de mejorar el funcionamiento de este dispositivo. Los Estados miembros deben asimismo comunicar a la Comisión cualquier información relativa a las transacciones intracomunitarias que puedan presentar un interés a nivel comunitario, así como el texto de las medidas de Derecho interno que aprueben en el ámbito de la cooperación administrativa. La Comisión comunica con la mayor rapidez posible a cada Estado miembro la información disponible. Por último, cada dos años, la Comisión publica un informe sobre las condiciones de aplicación de estas disposiciones.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

en la contabilidad del comercio intracomunitario supone una pérdida considerable de ingresos en términos absolutos, no parece tener repercusiones tangibles en los ingresos IVA.

⁽⁴⁵⁾ Documento de trabajo «Trend in Member States' VAT receipts» de 15 de enero de 2001, p. 16.

⁽⁴⁶⁾ Artículo 12 del Reglamento (CEE, Euratom) n° 1553/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989 (DO L 155 de 7.6.1989, p. 9).

⁽⁴⁷⁾ Declaración registrada en el acta al aprobarse el artículo 12 del Reglamento (CEE, Euratom) n° 1553/89.

⁽⁴⁸⁾ Artículos 11, 12 y 14 del Reglamento (CEE) n° 218/92 del Consejo, de 27 de enero de 1992 (DO L 24 de 1.2.1992, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Seguimiento limitado de los sistemas nacionales de control

1.80. Se precisa un seguimiento del funcionamiento y de la eficacia de los sistemas nacionales de control del IVA por parte de la Comisión. Sin embargo, la información sobre los esfuerzos de recaudación de los Estados miembros y sobre la importancia de ciertos elementos del fraude en el IVA, repartidos entre los distintos servicios de la Comisión, no está consolidada. Por ejemplo, los trabajos de la Comisión no indican las diferencias entre Estados miembros en lo que respecta a la recaudación y a la magnitud del fraude.

1.81. La acción de la Comisión se centra en la obligación de publicar un informe cada tres años ⁽⁴⁹⁾. Los distintos informes contienen una síntesis de la información transmitida por los Estados miembros basándose en un cuestionario; sin embargo, la Comisión no analiza esta información de forma separada. Los informes no permiten comparar la eficacia de los distintos sistemas nacionales de control, como tampoco apreciar su evolución, sino que de hecho se caracterizan por una falta de homogeneidad en la estructura, así como por constataciones y recomendaciones genéricas, que a veces no varían entre un informe y otro. Por ejemplo, la creación del sistema de análisis de riesgo es una de las recomendaciones de la Comisión que figuran en varios informes desde 1992, pero sin que esta cuestión haya sido objeto de una apreciación específica respecto a cada Estado miembro.

1.82. Ciertos problemas planteados por estos informes ya han sido objeto de observaciones por parte del Tribunal. Por ejemplo, la Comisión se había comprometido a analizar y evaluar el sistema de control de cada Estado miembro ⁽⁵⁰⁾. Sin embargo, este análisis no queda reflejado en su último informe ⁽⁵¹⁾.

1.80. De conformidad con el artículo 12 del Reglamento (CEE, Euratom) n° 1553/89, relativo a los recursos propios procedentes del IVA, los Estados miembros informarán a la Comisión «de las modalidades y de los resultados de sus sistemas de control en el ámbito de dicho impuesto». La Comisión resalta el hecho de que los procedimientos de control sólo cambian lentamente con el tiempo. Por tanto, la información sobre estos procedimientos se facilita intermitentemente y la Comisión no tiene ni la obligación ni los recursos para controlarlos permanentemente. El hecho de que la información sobre el fraude en el IVA y los sistemas de control y recaudación la compartan varios servicios de la Comisión se justifica por las responsabilidades y las consiguientes necesidades de los mismos. La Comisión considera que estos servicios coordinan sus actividades suficientemente bien para evitar los riesgos implícitos en las observaciones del Tribunal y facilitarse mutuamente la información que necesitan para desempeñar sus tareas respectivas.

1.81. La Comisión no cree que el objeto de sus informes sobre los recursos propios IVA sea comparar la eficacia de los diversos sistemas de control nacionales del IVA y apreciar su evolución. La Dirección General encargada del desarrollar y aplicar la política fiscal de la Unión Europea que, en cualquier caso, participa estrechamente en la preparación, ejecución y seguimiento de las misiones de control de los recursos propios, realiza mucho mejor estos análisis. El centro de atención de los informes sucesivos ha ido variando según los asuntos que para la Comisión merecían especial atención en aquel momento. Por ejemplo, por razones obvias el informe publicado en 2000 se centró en el sistema intracomunitario transitorio del IVA que lleva funcionando desde 1993. Además, la Comisión lleva algún tiempo promoviendo activamente la introducción y el perfeccionamiento de mecanismos de análisis de riesgo en las administraciones nacionales del IVA. Otro seminario de la serie dedicada al desarrollo de esta técnica, en el que estarán representados todos los Estados miembros, los países candidatos y la Comisión, tendrá lugar en el marco del programa Fiscalis en septiembre de 2001.

1.82. La Comisión desea recordar que el 28 de enero de 2000 presentó al Consejo y al Parlamento Europeo un informe que constituía un examen exhaustivo del sistema del control del IVA de cada Estado miembro [COM(2000) 28 final] y que, por lo tanto, ha cumplido su compromiso. Este informe hacía recomendaciones para mejorar el control del IVA y la cooperación administrativa. Las recomendaciones se basaron en un estudio a fondo del sistema de control de cada Estado miembro, que abarcaba 63 cuestiones específicas sobre áreas tales como las competencias de control, los programas de control, los métodos de selección, las penalizaciones, el número de visitas de inspección, los funcionarios de control, los controles multilaterales, etc.

⁽⁴⁹⁾ Véase el apartado 1.78.

⁽⁵⁰⁾ Apartados 3.22-3.26 del Informe especial n° 9/98 y respuesta de la Comisión (DO C 356 de 20.11.1998).

⁽⁵¹⁾ COM(2000) 28 final de 28 de enero de 2000.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.83. En lo que respecta al seguimiento de la evolución de los ingresos IVA, el Informe anual 1998 del Tribunal ⁽⁵²⁾ puso de manifiesto una actividad incompleta y poco coordinada por parte de los servicios de la Comisión. Esta institución presentó en febrero de 2001 un primer informe sobre la evolución de los ingresos IVA, según el cual determinados Estados miembros, sobre todo Alemania e Italia, tienen problemas en la recaudación del IVA ⁽⁵³⁾. Sería útil realizar análisis suplementarios.

Defectos en la cooperación administrativa entre Estados miembros

1.84. Con el fin de mejorar la cooperación administrativa en materia de IVA, se han puesto en funcionamiento varios instrumentos a nivel comunitario:

- a) el Comité permanente de cooperación administrativa (SCAC) ⁽⁵⁴⁾ y su Subcomité antifraude (SCAF), compuestos por representantes de los Estados miembros y presididos por la Comisión;
- b) el programa Fiscalis, destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas de fiscalidad indirecta del mercado interior (40 millones de euros en cinco años) ⁽⁵⁵⁾;
- c) los intercambios de información en el marco del Reglamento (CEE) n° 218/92 y de la Directiva 77/799/CEE ⁽⁵⁶⁾;

Por otra parte, estas recomendaciones han sido recogidas por el grupo de trabajo ad hoc del Consejo sobre fraude fiscal. El Consejo de Economía y Finanzas de 5 de junio de 2000 tomó nota de las conclusiones del grupo de trabajo ad hoc y pidió a la Comisión que presentara cuanto antes propuestas apropiadas para aumentar la cooperación administrativa entre Estados miembros para luchar contra la evasión fiscal.

1.83. *El documento de trabajo de la Comisión sobre la evolución de los ingresos del IVA, que se ha enviado al Tribunal, concluyó que no hay pruebas que indiquen que el fraude en el comercio intracomunitario tenga repercusiones tangibles sobre los ingresos IVA. No obstante, se han encontrado anomalías en algunos Estados miembros. Esto podría indicar que tienen problemas en la recaudación del IVA. Sin embargo, un análisis de las tendencias de los ingresos IVA tiene forzosamente que basarse en cálculos aproximados y, por lo tanto, las cifras deben interpretarse con precaución. La Comisión examinará más a fondo estas anomalías en el marco de los controles de recursos propios IVA.*

⁽⁵²⁾ Apartados 1.19-1.26 (DO C 349 de 3.12.1999).

⁽⁵³⁾ Véase el documento «Trend» anteriormente citado, p. 16.

⁽⁵⁴⁾ Creado en virtud del artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 218/92 anteriormente citado.

⁽⁵⁵⁾ Decisión n° 888/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 1998 (DO L 126 de 28.4.1998, p. 1).

⁽⁵⁶⁾ Previsto en el artículo 4 del Reglamento (CEE) n° 218/92 anteriormente citado.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

d) el Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude (Cocolaf) ⁽⁵⁷⁾;

e) otras acciones generales de lucha contra el fraude en el marco del mercado interior (5,65 millones de euros en 2000).

1.85. En lo que respecta al fraude, la Comisión depende de la información que los Estados miembros están dispuestos a presentar en el marco de los comités. No obstante, el funcionamiento de los Comités SCAC y SCAF está afectado por problemas de orden jurídico y administrativo. El artículo 10 del Reglamento (CEE) n° 218/92 confiere sin embargo a la Comisión la responsabilidad de proponer las medidas necesarias, incluso en el caso de que los Comités no consigan tomar una posición oficial. A ello se añaden otros problemas, como el alcance limitado del mandato de los representantes nacionales y las dudas expresadas por el SCAF sobre su capacidad de recomendar «sea lo que sea» ⁽⁵⁸⁾. Estas dificultades se plasman en un proceso de toma de decisiones lento y en el carácter a menudo repetitivo de las cuestiones en el orden del día.

1.86. El programa Fiscalis comprende especialmente intercambios de funcionarios y de formaciones. A falta de criterios de eficacia claramente definidos, es difícil identificar las repercusiones en la mejora de la cooperación administrativa.

1.87. Con el fin de compensar la supresión de los controles de aduanas y de evitar las pérdidas de ingresos fiscales al entrar en vigor en 1993 el régimen del IVA denominado «transitorio», se creó un sistema informatizado de intercambio automático, entre las administraciones nacionales, de datos relativos al valor de las entregas intracomunitarias de mercancías (VIES). A pesar de las mejoras aportadas desde su implantación, todavía no se han resuelto los problemas que afectan al VIES ya señalados por el Tribunal ⁽⁵⁹⁾: lentitud del sistema,

1.85. *A diferencia de los recursos propios tradicionales, los Estados miembros no tienen obligación jurídica de informar a la Comisión sobre el fraude en el ámbito del IVA (número de casos detectados, cantidades implicadas, etc.).*

La Comisión está de acuerdo en que los procedimientos de decisión en el SCAC son lentos. Esto se debe, en gran parte, al hecho de que la mayoría de las decisiones relativas a la cooperación administrativa y a la lucha contra el fraude deben ser tomadas por consenso en decisiones no vinculantes jurídicamente. La Comisión subraya que uno de los objetivos de la nueva propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del IVA [COM(2001) 294 final de 18 de junio de 2001] es transformar al SCAC en un comité regulador que pueda tomar decisiones sobre todos los asuntos por mayoría cualificada.

1.86. *El programa Fiscalis cuenta con una serie de instrumentos para lograr sus objetivos: seminarios, intercambios de funcionarios, controles multilaterales, actividades de formación y sistemas informáticos. Todas las actividades deben tener unos objetivos fijados antes que se dé la aprobación y los resultados pueden medirse individualmente con arreglo a esos objetivos. Además, tal como exige la propia Decisión Fiscalis, se ha realizado una evaluación provisional del mandato del programa, teniendo muy en cuenta los informes de los Estados miembros sobre el impacto del programa.*

1.87. *La Comisión señala, en su primer Informe sobre el artículo 14, que el VIES funciona bien técnicamente. La disponibilidad de la información depende de los plazos para introducir los datos impuestos a los comerciantes. Estos plazos están regulados por la Sexta Directiva IVA y no son, por lo tanto, un fallo del propio sistema. Reducir los plazos impuestos a los comerciantes se considera desproporcionado ya que aumentaría significativamente la carga administrativa a las empresas, mientras que no disminuiría sustancialmente las posibilidades de fraude.*

⁽⁵⁷⁾ Decisión 94/140/CE de la Comisión, de 23 de febrero de 1994 (DO L 61 de 4.3.1994, p. 27).

⁽⁵⁸⁾ Véase el apartado 8 del documento SCAF n° 220, de 28 de septiembre de 1999, sobre las dudas del Subcomité relativas a efectuar recomendaciones al SCAC.

⁽⁵⁹⁾ Informe especial n° 9/98, apartados 3.10-3.11, 3.18-3.21.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

ineficacia para detener a tiempo a los grandes defraudadores, la falta de inclusión de algunas actividades (servicios, adquisiciones de medios de transporte nuevos por personas no identificadas en cuanto al IVA, ventas a distancia).

Insuficiencias en el dispositivo jurídico

1.88. A nivel nacional, el intercambio de información pertinente a nivel intracomunitario con miras a la lucha contra el fraude se ve a menudo obstaculizado por la legislación de los Estados miembros sobre la protección de los datos con carácter personal. Sin embargo, la legislación comunitaria ⁽⁶⁰⁾ autoriza a los Estados miembros a limitar los derechos de los particulares, especialmente en los casos de diligencias penales y de salvaguardia de un interés financiero del Estado miembro o de la Unión Europea en el ámbito fiscal ⁽⁶¹⁾. Por otra parte, en materia de lucha contra el fraude, el grupo *ad hoc* del Consejo creado en 1999 identificó otras insuficiencias ⁽⁶²⁾.

1.89. A nivel comunitario, el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, interpretado a partir del informe explicativo de este Convenio, no incluye al IVA, puesto que éste no es un recurso propio percibido directamente por cuenta de las Comunidades. También es el caso del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 ⁽⁶³⁾ relativo al mismo ámbito. Cualquier medida que permita mejorar

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En cuanto a las posibilidades de utilizar la información VIES para detectar algunos tipos específicos de fraude a tiempo, la Comisión cree que son necesarios medios adicionales de control para acabar con estos tipos de fraude y que el análisis de riesgo tanto en la etapa de registro y de devolución así como una cooperación administrativa más rápida y directa son las herramientas esenciales que podrían utilizarse. La nueva propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del IVA [COM(2001) 294 final] ofrecerá nuevas posibilidades para el intercambio rápido de información.

La Comisión se propone intensificar el intercambio de información entre Estados miembros para superar los actuales fallos del sistema. La nueva propuesta sobre cooperación administrativa en el ámbito del IVA prevé (fuera del sistema VIES) también en este campo posibilidades cada vez mayores de intercambio de información.

1.88. *Los servicios de la Comisión son conscientes de los problemas que plantea el Tribunal en relación con el intercambio y el tratamiento de datos personales. Consideran que los Estados miembros deberían recurrir al artículo 13 de la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, que establece medidas para salvaguardar los intereses financieros de los Estados miembros. Este problema, así como todos los demás obstáculos legales señalados por el grupo ad hoc del Consejo sobre fraude fiscal, se tratan en la nueva propuesta de Reglamento relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del IVA.*

⁽⁶⁰⁾ Directiva 95/46/CE, de 24 de octubre de 1995 (DO L 281 de 23.11.1995, p. 31).

⁽⁶¹⁾ Letras d) y e) del apartado 1 del artículo 13 de la Directiva anteriormente mencionada.

⁽⁶²⁾ Por ejemplo, obstáculos a la presencia de agentes de la administración tributaria de otros Estados miembros.

⁽⁶³⁾ DO L 312 de 23.12.1995, p. 1.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

la lucha contra el fraude, incluida la aprobación de una definición común, puede originar un beneficio financiero para el presupuesto comunitario.

1.90. Al crearse la OLAF en 1999, la Comisión era consciente de la falta de base jurídica adecuada y de las reticencias que plantean algunos Estados miembros a la legitimidad de una acción operativa de la UCLAF a nivel comunitario para combatir el fraude en el IVA ⁽⁶⁴⁾. Sin embargo, no se aprovechó la ocasión para proponer una base jurídica más precisa y adecuada. Recientemente la Comisión indicó que «uno de los elementos que pueden aumentar los riesgos de fraude es la ausencia de fundamento jurídico claro para una coordinación internacional de las investigaciones sobre el IVA llevadas a cabo por la OLAF/Comisión» ⁽⁶⁵⁾.

Conclusiones y recomendaciones

1.91. Los Estados miembros son los únicos responsables de la gestión del IVA, pero la Comisión tiene la responsabilidad de facilitar y de coordinar las acciones que emprendan los Estados miembros. El Tribunal estima que la Comisión no utiliza suficientemente la información y el margen de maniobra del que dispone con el fin de mejorar la cooperación administrativa y de efectuar un seguimiento sistemático del funcionamiento y de los resultados de los sistemas nacionales.

1.92. Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal realiza la recomendaciones siguientes:

- a) la Comisión debería garantizar un enfoque integrado relativo al seguimiento de los sistemas nacionales de IVA, incluidos los problemas de recaudación y de fraude;

1.90. *Con el fin de mejorar la cooperación y los intercambios de información a escala comunitaria en los ámbitos sensibles al fraude transfronterizo, en el programa de trabajo 2001 de la Comisión figura la elaboración de una propuesta de Reglamento del Parlamento y el Consejo para establecer un sistema de cooperación entre las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros y la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades contra las actividades ilegales, también en materia de IVA y blanqueo de dinero.*

1.91. *Los Estados miembros son los primeros responsables del control del IVA. Sin embargo, el actual marco jurídico comunitario para la cooperación administrativa en el ámbito del IVA no ofrece a la Comisión una función de coordinación. El Reglamento (CEE) n° 218/92 (VIES) y la Directiva n° 77/799/CEE establecen un marco para el sistema de intercambio de información entre Estados miembros, pero no para el intercambio de información entre los Estados miembros y la Comisión. El papel de la Comisión se limita a evaluar el funcionamiento de los acuerdos y a ofrecer a los Estados miembros la posibilidad de compartir las experiencias. Por otra parte, el artículo 12 del Reglamento (CEE, Euratom) n° 1553/89 no confiere a la Comisión la tarea de facilitar y coordinar el control del IVA. La Comisión no tiene ni la obligación ni los recursos para ir más allá en este ámbito.*

1.92.

- a) *La Comisión toma nota de esta recomendación.*

⁽⁶⁴⁾ Respuesta de la Comisión al Informe especial n° 9/98 anteriormente citado, apartado 3.39.

⁽⁶⁵⁾ Véase la respuesta de la Comisión al Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 1999, apartado 1.59 (DO C 342 de 1.12.2000).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) los informes de la Comisión deberían reflejar en mayor medida su seguimiento de los resultados y de la evolución de los sistemas nacionales de control;
- c) deberían revisarse los mecanismos institucionales establecidos en concepto de la cooperación administrativa, así como aclararse sus finalidades y mejorarse sus procedimientos. La Comisión debería demostrar la utilidad de sus programas para las administraciones nacionales e igualmente poner de relieve los efectos de sus acciones en los intercambios de datos entre Estados miembros;
- d) el proyecto de crear una nueva base jurídica que fusione los instrumentos actuales de cooperación administrativa y de asistencia mutua debería permitir superar las dificultades evocadas y aclarar las responsabilidades respectivas de los Estados miembros y de la Comisión. Deben resolverse los problemas jurídicos que afectan al intercambio de información entre los Estados miembros, y entre éstos y la Comisión, como es el caso de la protección de datos de carácter personal.

Conclusión general

1.93. Los controles y análisis de sistemas efectuados en el caso de los recursos propios tradicionales han obtenido unos resultados globales satisfactorios sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes inscritas en las cuentas de los Estados miembros. Los errores observados en los exámenes de las operaciones y sistemas no inciden sustancialmente en la exactitud de los ingresos en la cuenta de gestión, y por lo tanto el Tribunal concluye que los importes indicados están correctamente determinados y que corresponden a derechos recaudados de forma legal y regular. Sin embargo, todavía quedan por resolver distintos problemas específicos relativos al mantenimiento de la contabilidad B (apartados 1.17 a 1.19).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) *La Comisión se toma cada vez más interés por esta cuestión. Por ejemplo, las referencias en el Informe anual del Tribunal de 1999 a estudios realizados en dos Estados miembros sobre el uso de métodos estadísticos para detectar sectores de riesgo son el tema de debates permanentes entre la Comisión y los Estados miembros.*
- c) *La nueva propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido revisa el funcionamiento de los acuerdos actuales. Por lo que se refiere al programa Fiscalis, la Comisión coincide plenamente con el Tribunal en la importancia de poder evaluar el impacto de las herramientas del programa. Por ello la Comisión acaba de llevar a cabo un ejercicio de evaluación que concluye que el programa era un buen instrumento para lograr una mejor cooperación entre las administraciones fiscales.*
- d) *Para consolidar la cooperación administrativa en el ámbito del IVA, la Comisión aprobó, el 18 de junio de 2001, una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la cooperación administrativa en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido. Esta propuesta establece un marco jurídico único que fije normas claras y vinculantes para regular la cooperación entre Estados miembros. El marco prevé contactos más directos entre servicios con objeto de que la cooperación sea más eficaz y más rápida. También facilitará intercambios más intensivos y más rápidos de información entre las administraciones fiscales con el fin de combatir más eficazmente el fraude.*

1.93. *La Comisión está preocupada por las deficiencias estructurales en el sistema de contabilidad separada y sigue explorando las vías que podrían mejorar el rendimiento global.*

1.94. En lo que respecta al IVA y al PNB, el Tribunal obtuvo una garantía razonable de que los recursos eran correctamente evaluados y recaudados. Sin embargo, todavía deben mejorarse los controles relativos a la integridad de los datos en el sistema contable informatizado de la Comisión. El Tribunal hace hincapié en el hecho de que, como todos los sistemas tributarios, los derechos de aduana y el IVA están expuestos a la evasión (apartados 1.53 a 1.68 y 1.75 a 1.92).

SEGUIMIENTO DE LAS OBSERVACIONES ANTERIORES

Recursos propios tradicionales

1.95. La mayor parte de las observaciones cuyo seguimiento se presenta a continuación han sido retomadas por el Consejo en sus recomendaciones sobre la aprobación de la gestión y por el Parlamento en sus resoluciones ⁽⁶⁶⁾.

Informe anual relativo al ejercicio 1998

1.96. En su Informe anual relativo al ejercicio 1998, el Tribunal destacó que las contabilidades separadas mantenidas por los Estados miembros están afectadas por errores significativos. Como había declarado en su respuesta, la Comisión concentró sus controles en las contabilidades separadas de los Estados miembros. Además, inició dos procedimientos de infracción respecto a Alemania, uno de los cuales ya había sido anunciado en su respuesta a las observaciones del Tribunal. Durante el ejercicio 2000 también se emprendieron acciones que pueden desembocar en procedimientos análogos, en lo que respecta a Austria, Bélgica y Dinamarca, con el fin de conseguir que estos países modifiquen sus prácticas contables consideradas no conformes a la reglamentación comunitaria.

Fianzas y garantías previstas en el código aduanero comunitario para proteger la percepción de los recursos propios tradicionales (Informe especial n° 8/99)

Aplazamiento del pago de derechos, importación temporal de mercancías y declaraciones incompletas

1.97. El Tribunal había expuesto varias anomalías puntuales relativas a situaciones reglamentarias específicas.

⁽⁶⁶⁾ Especialmente, en la resolución del Parlamento Europeo de 16 de enero de 2001 relativa al Informe especial n° 8/99 del Tribunal de Cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Se trataba, esencialmente, de una supervisión inadecuada del cumplimiento de las disposiciones aplicables al poner a libre práctica las mercancías en el marco de un procedimiento simplificado de declaración, del seguimiento insuficiente de garantías presentadas al efectuarse la importación temporal de mercancías y del rebasamiento de los plazos de regularización de declaraciones incompletas.

1.98. La Comisión, especialmente a través de sus propios controles, tuvo en cuenta las observaciones del Tribunal con el fin de garantizar que los Estados miembros corrigen las anomalías constatadas y recordó, asimismo, a los Estados miembros, en el marco del Comité consultivo de recursos propios, las obligaciones derivadas de las disposiciones del código aduanero comunitario en materia de garantía en caso de aplazamiento del pago.

Tránsito

1.99. El Tribunal había detectado varias anomalías en la aplicación de la reglamentación relativa a la supervisión de las garantías globales, a la concesión de dispensas de fianza y a la solicitud de garantías en el marco del régimen de tránsito. La Comisión pidió a los Estados miembros los datos y aclaraciones necesarios para determinar las eventuales consecuencias financieras de las anomalías constatadas. Además, les invitó mediante una comunicación presentada al Comité consultivo de recursos propios a velar por la aplicación correcta de las disposiciones comunitarias relativas al establecimiento, la evaluación y el examen anual del importe de la garantía global en el marco del tránsito comunitario.

1.100. En su respuesta a las observaciones del Tribunal, la Comisión indicó que no había podido obtener el acuerdo de los Estados miembros en cuanto a una adaptación de las disposiciones sobre la garantía global. Según éstos, el nuevo sistema informatizado de tránsito (NSIT) aportará una respuesta satisfactoria a los problemas de garantía. Efectivamente, un módulo particular del NSIT permitirá seguir la utilización de cada tipo de garantía. Las disposiciones legales relativas a la creación y a la utilización de un sistema de este tipo deberán adoptarse en abril de 2001. La Comisión prevé la puesta en funcionamiento completa del nuevo sistema en junio de 2003 aproximadamente.

1.100. *Cuatro Estados miembros y tres Estados asociados del Convenio sobre el tránsito común, que ya aplican el NSIT actualmente, se preparan para integrar nuevas funciones en el sistema a partir del 1 de diciembre de 2001.*

Otros tres Estados miembros, así como tres Estados asociados, se incorporarán al sistema en el primer semestre de 2002 al mismo nivel de funcionalidad que tendrá en ese momento el primer grupo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

TIR (transporte internacional de mercancías por carretera)

1.101. El Tribunal había detectado, en Alemania, la consignación en contabilidad separada de los derechos resultantes de importaciones efectuadas al amparo de los cuadernos TIR y teóricamente garantizadas. Por consiguiente, estas cantidades hubiesen debido ser puestas a disposición del presupuesto comunitario. Por ello, la Comisión envió a Alemania, en noviembre de 2000, un dictamen motivado en el que denuncia el carácter irregular de este procedimiento. No obstante, en enero de 2001 este Estado miembro refutó los argumentos de la Comisión.

1.101. *La Comisión continúa persiguiendo esta infracción.*

1.102. Por otra parte, la Comisión emprendió diversas acciones para mejorar la aplicación del convenio TIR que condujeron a que dicho convenio fuese modificado. Estas modificaciones se refieren al sistema de garantía y fueron aprobadas por el Comité de gestión del convenio TIR durante su sesión de 19 de octubre de 2000. Deberán ser comunicadas a las partes contratantes, para su aceptación, por el Secretario General de las Naciones Unidas y su entrada en vigor está prevista al término de un plazo de 15 meses a partir de la fecha de la comunicación.

Recursos

1.103. El Tribunal había destacado varios casos de aplicación incorrecta de las disposiciones del código aduanero que exigen la constitución de una garantía, especialmente cuando se ha presentado un recurso administrativo en contra de la decisión de la administración de aduanas. La Comisión realizó investigaciones en los Estados miembros con el fin de comprender las distintas situaciones existentes. Al final de 2000, presentó al Comité consultivo de recursos propios un primer informe de síntesis y continuó el análisis de los datos obtenidos.

Puesta a disposición de la Comisión de derechos constatados cubiertos por una garantía

1.104. El Informe especial presentaba los distintos métodos utilizados por los Estados miembros en cuanto a la consignación en la contabilidad «A» o «B» de las deudas aduaneras cubiertas por una garantía. En el Informe anual de 1998 ya se habían planteado problemas análogos que son objeto de un seguimiento apropiado (véase el apartado 1.96).

Conclusiones y recomendaciones

1.105. La Comisión se esforzó en continuar el examen de los casos señalados por el Tribunal y en obtener de los Estados miembros la corrección de las anomalías

constatadas. Incluso si la mayor parte de las observaciones del Tribunal conciernen la actividad administrativa de los Estados miembros, la Comisión sigue siendo responsable de la aplicación homogénea y coherente de la reglamentación comunitaria. A este respecto, los procedimientos de infracción que dicha institución inició están bien encaminados. En lo que respecta al tránsito, los resultados de su informatización no podrán apreciarse hasta su puesta en funcionamiento.

1.106. El Tribunal alienta a la Comisión a que continúe movilizando al conjunto de los Estados miembros en torno a un proyecto que resulta esencial para resolver los problemas más importantes del régimen de tránsito.

Gestión por parte de la Comisión de la calidad de las estadísticas del PNB

Necesidad de control transparente de las estadísticas del PNB

1.107. El producto nacional bruto (PNB) constituye la estadística clave en el sistema de recursos basados en el IVA y en el PNB de la Comunidad. A este respecto, el Tribunal destacó en sus informes anteriores la necesidad de una verificación sistemática y transparente del establecimiento de estadísticas del PNB, ⁽⁶⁷⁾ que permitan un marco fiable y controlable ⁽⁶⁸⁾.

1.108. En su recomendación sobre la aprobación de la gestión de la Comisión respecto al ejercicio 1999, el Consejo aprobó las recomendaciones del Tribunal relativas a que la Comisión tome medidas para explicar con más claridad los procedimientos seguidos para verificar las estadísticas del PNB y mejorar la transparencia de este proceso.

1.109. La última fiscalización consistió en una revisión de los sistemas y estándares existentes en materia de

⁽⁶⁷⁾ Informe especial n.º 17/2000 sobre el control por parte de la Comisión de la fiabilidad y comparabilidad de los PNB de los Estados miembros, apartado 82.

⁽⁶⁸⁾ Informe especial n.º 6/98 relativo al balance por el Tribunal del sistema de recursos basados en el IVA y el PNB, apartado 5.11.

control de calidad, en una evaluación del control de la gestión de dos reservas respecto al PNB en el caso de cuatro Estados miembros (Bélgica, España, los Países Bajos y Suecia) ⁽⁶⁹⁾, y en una revisión de la forma en que los usuarios de las estadísticas relativas al PNB son informados sobre su calidad.

Un marco sólido para la gestión de las estadísticas relativas al PNB

1.110. Un marco obligatorio define las bases para la verificación y evaluación tanto bilateral como multilateral de las estadísticas relativas al PNB:

- a) el Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 del Consejo define la verificación bilateral entre la Comisión y cada Estado miembro;
- b) la Directiva 89/130/CEE, Euratom del Consejo establece que deberá encargarse de la verificación multilateral un comité del que forman parte los representantes de los Estados miembros y que es presidido por un representante de la Comisión (el Comité PNB).

1.111. Además, la Comisión, junto con el Comité PNB, proporciona una base sólida para la gestión de la calidad del PNB, mediante decisiones de la Comisión o al proponer directrices y recomendaciones (por ejemplo la Decisión 94/168/CE, Euratom de la Comisión relativa a la exhaustividad del PNB y las «Recomendaciones del Comité PNB sobre la delimitación entre consumo intermedio y empleos finales»).

1.112. Las iniciativas voluntarias también son importantes. La iniciativa denominada Qualistat ha sido tomada por la Comisión con el fin de mejorar la calidad de las estadísticas, de conformidad con los estándares internacionalmente aceptados (por ejemplo, las normas ISO) y las mejores prácticas existentes aplicadas por algunos Estados miembros. Los controles de calidad de los resultados y del proceso forman parte de la iniciativa y pueden utilizarse para garantizar un mayor grado de calidad y comprensión del establecimiento de las estadísticas relativas al PNB.

⁽⁶⁹⁾ La Comisión formula una reserva cuando, tras examinar los inventarios de las fuentes y métodos utilizados por los Estados miembros para establecer su PNB, detecta una discrepancia significativa entre las normas comunitarias y las prácticas nacionales.

Flexibilidad del marco de gestión

1.113. El Comité PNB es capaz de adaptarse, y ha podido planificar sus actividades para años venideros teniendo en cuenta los cambios principales. Por ejemplo:

- a) la necesidad de una nueva directiva a raíz de la ratificación de la nueva decisión sobre recursos propios (por ejemplo, con el fin de poner en práctica el cambio de producto nacional bruto a renta nacional bruta);
- b) la mayor demanda relativa a los temas de calidad en la Comisión y la posterior participación en las iniciativas voluntarias.

Aplicación inadecuada del marco de gestión

1.114. En lo que respecta a las prácticas en materia de evaluación de la calidad y de presentación de informes, no se utiliza el marco sistemáticamente. La fiscalización reveló que la documentación del tratamiento de determinadas reservas relativas al PNB no siempre estaba vinculada con claridad y precisión a las pruebas subyacentes. En algunos casos sólo se hacía una referencia general a los documentos y misiones. Sin embargo, la referencia a apartados de estos documentos e informes de misión proporcionaría una herramienta mucho mejor con vistas a la revisión y a la fiscalización y facilitaría, además, las transferencias de conocimientos en caso de cambios de personal.

1.115. Debido a estas deficiencias, no resulta fácil evaluar la opinión de la Comisión. La falta de transparencia puede originar una verificación menos eficiente, así como diferencias de tratamiento entre Estados miembros. La opinión del Tribunal sobre la gestión del cuarto recurso PNB se expone en el capítulo 9 del presente Informe relativo a la DAS (véase el apartado 9.56).

Información comunicada a los usuarios incompleta en ocasiones

1.116. En virtud de los estándares internacionales (por ejemplo, ISO 8402), la calidad se define por referencia a la capacidad de un producto o servicio para satisfacer las necesidades del usuario. El Tribunal ha examinado si los usuarios ⁽⁷⁰⁾ formulan específicamente estas necesidades, y si son satisfechas por los servicios estadísticos de la Comisión.

1.114. *La Comisión está mejorando la presentación de la documentación en sus ficheros de control y una de las mejoras serán las referencias cruzadas entre documentos.*

1.115. *La Comisión está deseosa de remediar cualquier falta aparente de transparencia y cree que sus servicios han hecho progresos sustanciales a este respecto, tanto en su propio trabajo como en respuesta a observaciones anteriores del Tribunal.*

⁽⁷⁰⁾ El Comité PNB, los servicios de la Comisión a cargo de la gestión de los ingresos y la autoridad de aprobación de la gestión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.117. La Comisión proporciona al Comité PNB una documentación en la que éste fundamenta su opinión sobre las estadísticas relativas al PNB. Esta opinión se basa en gran medida en dos documentos que presentan, respectivamente, los datos y la información explicativa obtenida cada año por la Comisión de cada Estado miembro (los denominados cuestionarios PNB), y también en los informes y análisis proporcionados por la propia Comisión durante el año.

1.118. Sin embargo, se ha constatado que los contenidos de las respuestas a los últimos cuestionarios PNB varían en gran medida entre Estados miembros y no existe una indicación clara de ninguna referencia a las respuestas anteriores al cuestionario. Además, no está claro en qué informes y análisis se basa la opinión del Comité PNB.

1.119. En algunos casos, la información enviada a los usuarios está incompleta. Por ejemplo, en 2000, el servicio de gestión de los ingresos de la Comisión interpretó equivocadamente la información de los servicios estadísticos relativa al recurso PNB, en gran medida debido a una explicación insuficiente de las cifras (los denominados metadatos). A raíz de ello, se solicitó a Bélgica que contribuyese con un importe equivocado.

Conclusiones y recomendaciones

1.120. A nivel comunitario ya se ha establecido un marco sólido y adaptable para la gestión del control de la calidad del PNB. Sin embargo, en la práctica la Comisión no utiliza sistemáticamente dicho marco, lo que puede conducir a una falta de transparencia en el proceso del control de la calidad y debilitar su evaluación de las estadísticas relativas al PNB. Además, la información comunicada a los usuarios en cuanto a la calidad de las estadísticas relativas al PNB está a veces incompleta.

1.121. Por estos motivos, el Tribunal recomienda que:

a) la Comisión aplique sistemáticamente las normas o directrices existentes en materia de verificación y presentación de informes;

1.118. *La Comisión es consciente de que el Tribunal desearía que la opinión del Comité PNB hiciera referencia más explícitamente a los numerosos informes individuales en los que se basa la opinión global. La Comisión examinará la viabilidad de esta propuesta conjuntamente con el Comité PNB.*

1.119. *La Comisión acepta que hubo un error concreto aislado en la interpretación de los datos del PNB de Bélgica, lo que dio lugar a que se solicitara un pago excesivo. Posteriormente, este error se ha corregido. En adelante, los servicios responsables presentarán los datos del PNB a un control específicamente destinado a asegurar que no pueda producirse esta situación y que el cálculo de los ajustes a los saldos coincide plenamente con las cifras transmitidas oficialmente por Eurostat. La importancia cada vez mayor del recurso propio PNB obliga a la Comisión a verificar los procedimientos de recepción y verificación de los datos estadísticos de los Estados miembros en los que se basa el recurso.*

1.120. *La Comisión considera que aplica sistemáticamente todo el «marco de gestión». Las respuestas a las observaciones específicas del Tribunal figuran anteriormente en los apartados 1.114, 1.115, 1.118 y 1.119. La Comisión está estableciendo procedimientos para asegurar mayor transparencia de su proceso de verificación del PNB para los usuarios.*

1.121.

a) *Las normas y directrices para la verificación y presentación de informes sobre el PNB han sido desarrolladas por la Comisión conjuntamente con los expertos contables nacionales de los Estados miembros en el Comité PNB. Se aplican, y se seguirán aplicando, de manera sistemática.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) la Comisión adjunte sistemáticamente a las cifras u opiniones técnicas la información adicional pertinente para los usuarios;
- c) la preparación de la nueva directiva, relativa al cambio del producto nacional bruto a la renta nacional bruta, constituya la ocasión para solicitar a los Estados miembros que presenten informes periódicos sobre la calidad de sus estadísticas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b)** *La Comisión (Eurostat) intenta siempre adjuntar a las cifras u opiniones técnicas la información adicional pertinente para los usuarios. No obstante, hay que recordar que las necesidades de los usuarios varían: administradores de los servicios de presupuesto de la Comisión, estadísticos del Comité PNB, auditores del Tribunal, etc.*
- c)** *En las conversaciones actuales sobre una futura Directiva PNB, la Comisión está examinando con el Comité PNB la viabilidad y el posible contenido de un informe periódico de los Estados miembros sobre calidad.*

CAPÍTULO 2

Política agrícola común

2.0. ÍNDICE	Apartados
Introducción	2.1-2.4
Gestión presupuestaria	2.5-2.28
El presupuesto inicial se convirtió en presupuesto definitivo	2.5-2.6
Los gastos alcanzaron el 98,7 % de los créditos	2.7
Se anularon los créditos provisionales	2.8
Se transfirieron de forma irregular 310 millones de euros a la reserva monetaria	2.9-2.11
Se inscriben ingresos importantes en el presupuesto de gastos	2.12-2.16
Se efectuaron de nuevo importantes reducciones de anticipos	2.17-2.19
La gestión presupuestaria se caracteriza por un volumen excesivo de transferencias de créditos	2.20-2.26
El sistema informático AGREX será modificado	2.27
Conclusión	2.28
Apreciación específica en el contexto de la declaración de fiabilidad	2.29-2.52
Examen de una muestra representativa de operaciones	2.29-2.49
Errores sustantivos	2.31
Errores detectados en el nivel del beneficiario final	2.32-2.35
Errores sistemáticos de gestión	2.36-2.41
Otros errores de gestión	2.42-2.44
Errores formales	2.45-2.49
Conclusión	2.50-2.52
Liquidación de cuentas	2.53-2.97
Introducción	2.53-2.54
Decisiones de conformidad	2.55-2.84
Correcciones	2.55-2.57
Deficiencias del procedimiento	2.58-2.59
Correcciones individuales	2.60-2.76
Incumplimiento de las observaciones del Tribunal	2.77-2.84
Decisión financiera para 2000	2.85-2.96
Remisión tardía de documentos y datos sobre pagos	2.85-2.87
Reservas en la certificación de las cuentas y correcciones efectuadas	2.88-2.90
Problemas referentes a la acreditación	2.91-2.96
Conclusión	2.97
Seguimiento de observaciones anteriores	2.98-2.185
Controles físicos de los productos agrícolas que se benefician de restituciones a la exportación	2.98-2.106

	Apartados
Recomendaciones del Consejo de la Unión Europea	2.101
Propuestas del Parlamento Europeo	2.102
Seguimiento efectuado por la Comisión de las observaciones del Tribunal	2.103-2.106
Organización común del mercado de la carne de ovino y caprino	2.107-2.129
Introducción	2.107-2.110
Fiscalización del Tribunal	2.111-2.112
Falta de medición de los resultados	2.113
Sistema defectuoso para la determinación de precios y de la prima	2.114-2.116
Estadísticas sobre primas tardías e incompletas	2.117
Falta de precisión en la fijación de los derechos individuales y de las cuotas sin utilizar	2.118-2.119
Justificación dudosa de la prima adicional por oveja y cabra en las zonas desfavorecidas; falta de revisión periódica de las zonas clasificadas	2.120-2.121
Medidas comunitarias conexas	2.122-2.123
La reciente propuesta de la Comisión no soluciona completamente las insuficiencias detectadas por el Tribunal	2.124-2.127
Conclusión	2.128
Recomendaciones	2.129
Gestión por la Comisión de la organización común del mercado de las frutas y hortalizas	2.130-2.185
Introducción	2.130-2.133
La producción se concentra en el sur y sigue estando fragmentada	2.134-2.135
Marco reglamentario e importancia presupuestaria	2.136-2.137
Los principales problemas señalados por el Tribunal con anterioridad a la reforma de 1996	2.138-2.142
La aplicación de la reforma de 1996 sólo tuvo éxito parcialmente	2.143-2.178
Las modificaciones de 2000 no solucionan completamente las insuficiencias señaladas por el Tribunal	2.179-2.180
Conclusión	2.181-182
Recomendaciones	2.183-2.185
Principales observaciones formuladas en Informes especiales	2.186-2.211
Reforma de la liquidación de cuentas	2.187-2.190
Sistema integrado de gestión y control (SIGC)	2.191
Cuotas lecheras	2.192-2.194
Informe especial sobre la EEB	2.195-2.197
Restituciones por la utilización de fécula de patata y de almidones de cereales y ayudas a la fécula de patata	2.198-2.200
Restituciones a la exportación — Destino y comercialización (Informe especial n° 7/2001)	2.201-2.207
Elementos comunes a las observaciones y conclusiones de los Informes anteriormente citados	2.208-2.211

INTRODUCCIÓN

2.1. El presente capítulo está dedicado a los gastos del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección de Garantía (FEOGA-Garantía), así como a los gastos del capítulo B2-5 1 ⁽¹⁾ («Controles y otras medidas del sector agrícola»).

2.2. Estos gastos son efectuados, casi en su totalidad, por los organismos pagadores de los Estados miembros; la Comisión abona mensualmente a éstos un anticipo determinado a partir de los pagos declarados el mes anterior, que se contabilizan mensualmente como gastos, con la reserva de posibles correcciones en el momento de la liquidación de cuentas, una vez finalizado el ejercicio.

2.3. El presente capítulo consta de cinco partes que tratan, respectivamente, de:

- a) la ejecución presupuestaria del ejercicio 2000;
- b) la apreciación específica del sector en el contexto de la declaración de fiabilidad relativa al ejercicio 2000;
- c) la liquidación de cuentas;
- d) el seguimiento de observaciones anteriores;
- e) las principales observaciones contenidas en los Informes especiales.

2.4. Además de las observaciones contenidas en este capítulo, el Tribunal también ha formulado otras observaciones a propósito de la política agrícola común en informes especiales o dictámenes, cuya lista figura en el anexo II.

GESTIÓN PRESUPUESTARIA

El presupuesto inicial se convirtió en presupuesto definitivo

2.5. Los créditos iniciales de la subsección B1 del presupuesto del FEOGA-Garantía para el ejercicio 2000,

⁽¹⁾ Los importes que figuran en «Gestión presupuestaria» correspondiente al ejercicio 2000 (apartados 2.5 a 2.28) sólo atañen a la subsección B1 del presupuesto. En cuanto al capítulo B2-5 1, el presupuesto inicial de los créditos de compromiso era de 51,5 millones de euros. Estos créditos no se modificaron durante el ejercicio y los compromisos del ejercicio ascendieron a 49 millones de euros (95,1 %).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

ascendían a 41 469 millones de euros ⁽²⁾ [incluida la reserva monetaria ⁽³⁾ de 500 millones de euros] (véase el **cuadro 2.1**), es decir, el 49 % del conjunto de los créditos operativos de pago del presupuesto. Estos 41 469 millones representaban el 99,4 % del límite previsto por las perspectivas financieras (41 738 millones de euros) y el 89,1 % del importe de la línea directriz agrícola (46 549 millones de euros).

Cuadro 2.1 — FEOGA-Garantía 2000

(millones de euros)

Rúbrica de las perspectivas financieras: 1. Subsección B1: FEOGA-Garantía ⁽¹⁾							
	Total rúbrica	De los cuales:					
		B1-1	B1-2	B1-3	B1-4	B1-5	B1-6
		Productos vegetales	Productos animales	Gastos anexos	Desarrollo rural	Medidas complementarias	Reserva monetaria
Límite de las perspectivas financieras	41 738						
Evolución del presupuesto							
Créditos iniciales ⁽²⁾	41 494	25 867	9 521	1 501	4 084	21	500
Créditos definitivos disponibles	41 469	25 909	9 328	1 238	4 184	0	810
Ejecución del presupuesto							
Créditos utilizados ⁽³⁾	40 437	25 813	9 276	1 172	4 176	0	0
% de créditos definitivos disponibles	98	100	99	95	100	0	0
Créditos prorrogados a 2001	0	0	0	0	0	0	0
% de créditos definitivos disponibles	0	0	0	0	0	0	0
Créditos anulados	1 062	98	52	94	8	0	810
% de créditos definitivos disponibles	2	0	1	8	0	0	100

⁽¹⁾ Créditos no disociados⁽²⁾ Incluidos los créditos provisionales (B0-4 0) y la reserva monetaria de 500 millones de euros.⁽³⁾ En compromisos.

Fuente: Cuenta de gestión 2000.

⁽²⁾ — Sin contar créditos provisionales por valor de 24,9 millones de euros.

— Aprobación definitiva del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2000 (DO L 40 de 14.2.2000).

⁽³⁾ La reserva monetaria se destina a cubrir (por encima de 200 millones de euros) la evolución desfavorable de la paridad entre el dólar y el tipo del euro elegido para las previsiones presupuestarias. Viceversa, todo ahorro superior a 200 millones de euros debido a una evolución favorable de esta paridad deberá transferirse a la reserva monetaria.

2.6. Ningún presupuesto rectificativo y suplementario modificó el total de los créditos iniciales ⁽⁴⁾ durante el ejercicio, por los que los créditos definitivos ascendieron a 41 469 millones de euros.

Los gastos alcanzaron el 98,7 % de los créditos

2.7. Los gastos ascendieron a 40 437 millones de euros, es decir, al 98,7 % del importe de los créditos disponibles con exclusión de la reserva monetaria (véase el **cuadro 2.1**) y al 87 % de la línea directriz agrícola. Los productos vegetales representaron el 63,8 % de los gastos, los productos animales, el 22,9 %, los gastos anexos, el 3 %, y el desarrollo rural, el 10,3 %. Atendiendo a su naturaleza, los gastos se repartieron entre la ayuda directa (70 %), las restituciones (13,9 %), las medidas estructurales (10,5 %) y las medidas de intervención (3,2 %). Esencialmente vinculadas al desarrollo rural, las medidas estructurales experimentaron un incremento, mientras que la ayuda directa y las medidas de intervención disminuyeron ligeramente.

Se anularon los créditos provisionales

2.8. Los créditos provisionales (24,9 millones de euros) inicialmente previstos en favor de «Otras medidas en el ámbito veterinario, del bienestar de los animales y de la salud pública» — 4 millones de euros — y de «Apoyo a la gestión de los recursos de apoyo a la política común de pesca» — 20,9 millones de euros — no se llegaron a utilizar y fueron anulados, por tanto, al término del ejercicio.

Se transfirieron de forma irregular 310 millones de euros a la reserva monetaria

2.9. Habida cuenta de la evolución de la paridad dólar-euro ⁽⁵⁾, se registraron 510 millones de euros de excedentes en distintas partidas. Como prevé el reglamento relativo a la disciplina presupuestaria ⁽⁶⁾, se transfirieron a la reserva monetaria los ahorros que superaron la franquicia de 200 millones de euros, es decir, 310 millones de euros.

⁽⁴⁾ El PRS n° 1 sólo modificó el reparto de los créditos entre el artículo B1-4 0 8 y las partidas B1-4 0 8 0 y 4 0 8 1. Este PRS, aprobado el 2 de agosto de 2000, no se publicó en el DO hasta el 17 de abril de 2001.

⁽⁵⁾ El presupuesto se elaboró basándose en una paridad de 1 euro = 1,12 dólares, mientras que la media de las cotizaciones del período de referencia (1.8.1999-31.7.2000) se situó en 1 euro = 0,99 dólares.

⁽⁶⁾ Artículo 11 del Reglamento (CE) n° 2040/2000/CE del Consejo, de 26 de septiembre de 2000, relativo a la disciplina presupuestaria (DO L 244 de 29.9.2000, p. 27).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.10. No obstante, no se respetó el plazo fijado por el Reglamento para la propuesta de transferencia. Así, la Comisión envió esta propuesta al Consejo el 10 de enero de 2001, mientras que, según el Reglamento, debería haberla enviado, a más tardar, a finales de octubre de 2000. Es evidente, teniendo en cuenta la normativa actual y el procedimiento seguido por la Comisión, que ese plazo nunca podrá cumplirse.

2.11. Además, a raíz de la transferencia a la reserva monetaria, la Comisión retiró la mayor parte de los 310 millones de euros del capítulo B1-3 7 «Liquidación de los ejercicios anteriores y reducción o suspensión de los anticipos» y no de las partidas en las que se ahorraron los importes (véase el **cuadro 2.2**). La Comisión, por tanto, esperó a las últimas declaraciones de los Estados miembros para determinar las partidas en las que aún había créditos disponibles. Este procedimiento, que ya fue comentado por el Tribunal en una ocasión ⁽⁷⁾, no permite presentar a la Autoridad Presupuestaria, como hubiera debido ser el caso, la totalidad de las transferencias de un capítulo a otro.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.10. Aunque se disponía de suficientes créditos globales para cubrir el importe de la transferencia de 310 millones de euros a la reserva monetaria, la procedencia exacta de los fondos disponibles no pudo determinarse hasta que los Estados miembros no hubieron transmitido información exacta sobre la ejecución presupuestaria por líneas, datos que no existían en el momento de la elaboración del informe. Una vez se hubo determinado la disponibilidad de los fondos necesarios a partir de líneas presupuestarias concretas de la sección de Garantía del FEOGA, la Comisión presentó la propuesta de transferencia a la Autoridad Presupuestaria. Tal fue el procedimiento seguido por la Comisión, procedimiento que, en opinión de ésta, a pesar de provocar cierto retraso en la presentación de la propuesta de transferencia, se ajustó a los principios de gestión presupuestaria saneada y evitó el recurso innecesario a otros procedimientos como el presupuesto rectificativo y suplementario.

2.11. El Reglamento sobre la disciplina presupuestaria no exige que las transferencias a la reserva monetaria se produzcan única y exclusivamente desde las líneas cuyos gastos acusan la influencia de los cambios en la paridad euro-dólar; a este respecto, la segunda frase del apartado 1 del artículo 11 del ese Reglamento establece que «en el caso de una subida del dólar estadounidense con respecto al euro en relación con la paridad utilizada en el presupuesto, los ahorros obtenidos en la sección de Garantía darán lugar a una transferencia a la reserva monetaria de un importe de hasta 500 millones de euros en 2000 y en 2001, y de 250 millones de euros en 2002». Sólo para la hipótesis de los costes presupuestarios suplementarios resultantes de una caída del dólar estadounidense con respecto al euro está especificado que las transferencias se efectuarán a las líneas presupuestarias concretas de la sección de Garantía del FEOGA afectadas por la caída del dólar (tercera frase del apartado 1 del artículo 11).

Cuadro 2.2 — Transferencia a la reserva monetaria

Capítulo del presupuesto	Origen del ahorro	Utilización realmente efectuada
B1-1 0 Cultivos herbáceos	371	0
B1-1 1 Azúcar	48	48
B1-1 3 Algodón	44	0
B1-1 8 Otros sectores vegetales (arroz)	6	0
B1-3 0 Productos no incluidos en el anexo I	35	0
B1-3 2 Islas y regiones periféricas	7	0
B1-3 7 Liquidación ejercicios anteriores	0	262
Total	510	310

Fuente: Transferencia de créditos n° 79/2000.

⁽⁷⁾ Véase el apartado 2.28 del Informe anual relativo al ejercicio 1998.

Se inscriben ingresos importantes en el presupuesto de gastos

2.12. Según el principio de universalidad ⁽⁸⁾, no puede producirse ni una asignación de ingresos a gastos concretos, ni compensación entre ingresos y gastos. Sin embargo, un total de 3 798,3 millones de euros (más del 9 % de los gastos) de importes negativos (frente a 3 057,7 en 1999, y 2 498 en 1998) ⁽⁹⁾ se incluye en los gastos del FEOGA-Garantía ⁽¹⁰⁾. Como indicó en su Dictamen n° 1/2001 ⁽¹¹⁾ — elaborado con motivo de la propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento financiero —, el Tribunal considera que estos gastos negativos deberían inscribirse en el estado general de ingresos.

2.13. El importe total de las partidas cuyo saldo es negativo asciende a 1 899,4 millones de euros, mientras que el presupuesto preveía unos ingresos de sólo 1 220 millones (+ 55 %). De esos 1 899,4 millones de euros, la liquidación de los ejercicios anteriores representa 568 millones (29,9 %), la reducción de anticipos, 510 millones (26,9 %), y las tasas suplementarias adeudadas por sobrepasar las cuotas lácteas, 161 millones (8,5 %) ⁽¹²⁾.

La Comisión ha indicado en anteriores informes y propuestas de transferencias relacionadas con las repercusiones de las fluctuaciones del tipo de cambio del dólar [por ejemplo, en el Informe y propuesta de transferencia para 1998 — SEC (1998) 1893 final de 13.11.1998] que los ahorros conseguidos en cada sector no generan necesariamente disponibilidades idénticas al final del año. Otros factores, además del tipo de cambio del dólar, producen efectos significativos en las necesidades anuales de créditos definitivas de los distintos capítulos, por ejemplo, el volumen de las exportaciones, el nivel de los precios mundiales en dólares o las fluctuaciones de los pagos. La Comisión ya atrajo la atención hacia esos factores en su respuesta al punto 2.28 del Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio de 1998 (DO C 349 de 3.12.1999, p. 53).

2.12. La Comisión opina que los gastos negativos no deben consignarse en el estado general de ingresos, sino, debido a su carácter de nuevos pagos de importes ya financiados por el FEOGA, considerarse gastos reservados a su uso por el mismo, según se propone en la refundición del Reglamento financiero.

2.13. La diferencia de 680 millones de euros entre los gastos negativos recogidos en el presupuesto (1 220 millones) y los gastos negativos reales (1 899,9 millones) se debe esencialmente a la obtención de beneficios superiores a los esperados por las ventas de los bienes almacenados en régimen de intervención pública (+ 383 millones de euros) y a unas reducciones de los anticipos también más elevadas de lo esperado (+ 410 millones de euros).

Por su misma naturaleza, los ingresos procedentes de esas partidas son muy difíciles de prever, pues, en el caso de las ventas de almacenamiento público, dependen de coyunturas y precios de mercado sumamente frágiles en las que influyen decisivamente crisis imprevisibles como las de la EEB y la fiebre aftosa. En el caso concreto de las reducciones de los anticipos, los importes proceden del incumplimiento de la normativa vigente por parte de los Estados miembros (incumplimiento de los plazos de pago, ausencia de controles) o a las faltas cometidas por los agentes económicos (fraudes, irregularidades, tasa lechera); se trata de importes recuperados sobre los gastos declarados por los Estados miembros e incluidos en el presupuesto comunitario.

⁽⁸⁾ Véanse los artículos 4 y 27 del Reglamento financiero.

⁽⁹⁾ Véanse el apartado 2.10 del Informe anual relativo al ejercicio 1999 y el apartado 2.11 del relativo a 1998.

⁽¹⁰⁾ 27 partidas presupuestarias (casi el 14 % del total) incluyen gastos negativos.

⁽¹¹⁾ Dictamen n° 1/2001 (DO C 55 de 21.2.2001).

⁽¹²⁾ Este importe de 161 millones de euros no refleja la tasa suplementaria correspondiente a Italia en el ejercicio 2000 (245,9 millones de euros), que fue objeto de una reducción de anticipos (véanse los apartados 2.17 y 2.19).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.14. Los ingresos también proceden de beneficios obtenidos con las ventas de existencias de productos agrícolas debido, principalmente, a depreciaciones pesimistas (correspondientes a la diferencia entre el precio de compra y el precio estimado de salida al mercado). Los ingresos obtenidos por este concepto representan 588 millones de euros ⁽¹³⁾.

2.15. Finalmente, de esos 1 899,4 millones de euros, 72 millones se refieren también a 21 partidas presupuestarias, cuyos ingresos previstos eran de sólo 50 millones de euros en total.

2.16. Esta subestimación general de los ingresos supone, para la Comisión, un aumento de los créditos disponibles y, por tanto, una mayor flexibilidad en la gestión presupuestaria.

Se efectuaron de nuevo importantes reducciones de anticipos

2.17. El ejercicio 2000, al igual que el 1999, se caracteriza por la importancia de las reducciones de los anticipos impuestas a distintos Estados miembros debido, por una parte, a debilidades en la aplicación del sistema integrado y en la ejecución de los controles (Grecia: 75,2 millones de euros) y, por otra parte, al impago de la tasa suplementaria, adeudada por sobrepasar las cuotas lácteas (Grecia: 7,5 millones de euros; España: 6,2 millones de euros; Italia: 380,6 millones de euros; Portugal: 20,6 millones de euros).

⁽¹³⁾

Ejercicio 2000

(millones de euros)

	Ingresos obtenidos	Créditos disponibles
Leche desnatada en polvo	- 291	- 63
Carne de vacuno	- 95	- 130
Mantequilla y nata	- 47	- 12
Aceite de oliva	- 16	- 18
Arroz	- 9	- 6
Cereales	- 130	25
	- 588	- 204

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.14. Como ya se indicaba en el apartado 2.13, los ingresos procedentes de la venta de productos de intervención pública dependen de muchos factores, uno de los cuales es la depreciación. De acuerdo con el Reglamento (CEE) n° 1883/78, al final del ejercicio financiero las existencias se deprecian a sus precios de venta previsibles con el fin de no transferir las posibles pérdidas a ejercicios financieros sucesivos. Los «beneficios» superiores a lo presupuestado obtenidos de ventas subsiguientes pueden ser el resultado de compras de intervención inferiores a las esperadas o precios o volúmenes de venta superiores a los previstos, fenómenos generados todos ellos de forma directa por la evolución del mercado.

2.15. Las 21 partidas mencionadas tienen por objeto los importes recuperados como consecuencia de fraudes e irregularidades, los cuales también son, por naturaleza, muy difíciles de calcular. Resultaría imprudente sobreestimarlos sin disponer de un número mínimo de pruebas documentales.

2.16. La Comisión adopta una actitud prudente y rigurosa ante la estimación de todos los requisitos presupuestarios. La infravaloración a que alude el Tribunal se produjo esencialmente en las partidas correspondientes a las ventas de almacenamiento público, que acusan la fuerte influencia de los cambios en la situación del mercado, extremo que no puede predecirse con facilidad en el momento de la elaboración del presupuesto, y a las reducciones de los anticipos, imposibles de prever por naturaleza.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.18. En el caso de Italia, los 380,6 millones de euros se refieren a las campañas 1999/2000 (245,9 millones) y 1998/99 (134,7 millones). La reducción de anticipos de la campaña 1999/2000 se debe al envío de datos erróneos. Esta situación ha obligado a la Comisión a contabilizar este importe en la partida de reducción de anticipos, en vez de hacerlo en la partida de tasas suplementarias, lo que vulnera el principio de especialidad de los créditos y conduce a una falta de transparencia de las cuentas. La reducción de anticipos de 134,7 millones de euros (debida a un retraso en el envío de los datos relativos al ejercicio 1999) se contabilizó en las cuentas del ejercicio 2000, lo que constituye un incumplimiento del principio de anualidad ⁽¹⁴⁾.

2.19. La importancia de estas reducciones de anticipos (509 millones de euros frente a 464 en 1999) muestra la persistencia de debilidades en los sistemas de los Estados miembros afectados.

La gestión presupuestaria se caracteriza por un volumen excesivo de transferencias de créditos

2.20. El Tribunal revisó ⁽¹⁵⁾ la información financiera sobre la gestión presupuestaria del ejercicio presentada por la Comisión en el volumen I de la Cuenta de gestión del ejercicio 2000.

⁽¹⁴⁾ Véase el apartado 2.15 del Informe anual relativo al ejercicio 1999.

⁽¹⁵⁾ El Tribunal revisó la información presentada por la Comisión en el volumen I de la «Cuenta de gestión». Dicho volumen pretende ofrecer un comentario de la gestión presupuestaria del ejercicio y, en particular, explicar las diferencias entre el presupuesto aprobado inicialmente y los créditos disponibles al final, así como entre estos últimos y los utilizados. La revisión no pretendió establecer la fiabilidad de su contenido, sino identificar los casos en que quedaran sin explicar variaciones significativas, así como identificar cualquier explicación que pudiese considerarse errónea.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.18. *La reducción de 245,9 millones de euros para Italia con cargo a la campaña de comercialización 1999/2000 se derivó del hecho de que Italia, en incumplimiento de las normas que requieren el pago del importe debido antes del 1 de septiembre del ejercicio en cuestión, no recaudó ni abonó al FÉOGA el importe completo de la tasa lechera debida con cargo a esa campaña de comercialización.*

En los casos de incumplimiento de la normativa, la Comisión procede a la recuperación de los importes debidos mediante una reducción de los anticipos para los que se ha establecido una partida presupuestaria específica (B01-3 7 0 1). Como el Tribunal ha puesto de manifiesto, la Comisión no tiene otra alternativa en semejante situación.

El cuestionario revisado presentado por el Estado miembro al final del ejercicio financiero de 1999 dio lugar a una reducción adicional de 134,7 millones de euros con cargo a la campaña de comercialización 1998/99. La transmisión tardía de la información imposibilitó la recaudación de este importe en el ejercicio financiero de 1999. No obstante, para evitar que se repitiera este problema, la Comisión, utilizando los datos facilitados para el ejercicio financiero de 1999-2000, basó la reducción de 245,9 millones de euros anteriormente mencionada en una extrapolación de los datos de años anteriores en lugar de apoyarse únicamente en el cuestionario inicial facilitado por el Estado miembro.

2.19. *De los 509 millones de euros, las principales reducciones se refieren al impago de la tasa lechera (414,8 millones de euros) y sólo conciernen a cuatro Estados miembros.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.21. El volumen I no proporciona una imagen completa y precisa de la ejecución presupuestaria del ejercicio por las razones siguientes:

- a) no ofrece explicación alguna de los motivos de las transferencias;
- b) no menciona el presupuesto rectificativo y suplementario;
- c) apenas explica las diferencias entre la ejecución presupuestaria y el presupuesto final;
- d) la presentación de las cifras que contiene resulta incoherente o incluso errónea en ciertos casos (las cifras expresadas en millones aparecen a veces redondeadas y otras, sin redondear; las diferencias entre la ejecución y el presupuesto no siempre se señalan) ⁽¹⁶⁾;
- e) por último, sólo la presentación del capítulo «desarrollo rural» se ajusta a las instrucciones del contable de la Comisión.

2.22. El volumen II tampoco ofrece una imagen muy precisa de la ejecución presupuestaria. Así, los gastos correctamente imputados a las partidas B1-4 0 8 0 («Principales medidas relativas al sector agrícola») y B1-4 0 8 1 («Otras medidas») se reagruparon en el artículo B1-4 0 8 («Fomento de la adaptación y el desarrollo de las zonas rurales»), con lo que se oculta la separación de estos gastos decidida por el PRS n° 1.

2.23. Durante el ejercicio, 175 partidas presupuestarias de un conjunto de 218 fueron objeto de una transferencia de crédito. El total de los movimientos — es decir, la suma de las transferencias — ascendió a 8 189 millones de euros (19,7 % de los créditos definitivos), lo que supone un aumento sustancial respecto a los ejercicios anteriores (10,2 % en 1999, y 5,2 % en

2.23. Sería normal esperar un elevado nivel de transferencias en un año de ejecución presupuestaria bastante ajustada, con un 98,7 % de los créditos disponibles utilizados. A esto se añade el hecho de que todas las transferencias necesarias, incluida la de desarrollo rural, ascendían a 4 437,06 millones de euros una vez recibidas las declaraciones mensuales finales. Además, según indica el Tribunal de Cuentas, 2000 fue el

⁽¹⁶⁾ En el capítulo referente a la liquidación de cuentas se mencionan gastos, pese a tratarse de ingresos, mientras que en el artículo de intervenciones en forma de almacenamiento de carne de vacuno se menciona una disminución del gasto, pese a tratarse de ingresos; en el capítulo referente a otras medidas, el importe del presupuesto inicial resulta erróneo; en el capítulo de ayuda alimentaria, el importe de los gastos no es correcto; en el cuadro que describe la evolución de los créditos y de los gastos de 2000, algunos totales son erróneos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1998) ⁽¹⁷⁾. La Comisión justifica parcialmente la importancia financiera de estas transferencias alegando el carácter erróneo de la dotación inicial de los créditos en el capítulo de desarrollo rural.

2.24. Sin embargo, el número de las transferencias se ve afectado por la calidad variable de las previsiones y del seguimiento de los gastos que llevan a cabo los Estados miembros. Algunas transferencias fueron efectuadas para afrontar gastos complementarios procedentes de retrasos en los pagos o en la ejecución de los programas. Así, la partida B1-1 2 2 0 («Ayudas al consumo de aceite de oliva») fue objeto de cinco refuerzos de crédito por un importe total de 19,6 millones de euros para atender a los gastos relativos a la campaña 1997/98, mientras que la partida B1-1 0 6 2 («Retirada quinquenal de tierras») fue objeto de seis refuerzos de crédito por un importe total de 10,6 millones de euros para atender a los gastos relativos al período 1988/92. La Comisión debería exigir a los Estados miembros previsiones de pago más fiables para no tener que ajustar continuamente los créditos.

2.25. En 2000, hubo más transferencias de pura conveniencia, como las que se mencionaron en el Informe anual relativo a 1999 ⁽¹⁸⁾. Así, en el caso de 32 partidas presupuestarias (por un total de 226,8 millones de euros ⁽¹⁹⁾), frente a 41,6 millones de euros en 1999 ⁽¹⁸⁾), debieron compensarse las utilizaciones efectuadas mediante reaprovisionamientos posteriores, o viceversa.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

primer año de declaración de gastos con arreglo a los programas de desarrollo rural, y las transferencias procedentes únicamente de este capítulo, en 18 partidas presupuestarias, ascendieron a 3 878 millones de euros.

2.24. *Como ya se indicó en el Informe anual de 1999, la Comisión ya había adoptado las medidas oportunas al establecer en el Reglamento (CE) n° 1750/1999 correcciones para los casos en que los gastos reales se aparten considerablemente de las previsiones.*

Las partidas presupuestarias B1-1 0 6 2 y B1-1 2 2 0 tienen por objeto dos medidas que concluyeron antes del ejercicio financiero de 2000 y para las cuales el presupuesto de 2000 no recogía crédito alguno. De hecho, los Estados miembros ejecutaron los pagos a un ritmo más lento del previsto, lo que requirió una serie de transferencias de créditos para consignar los gastos declarados en el presupuesto. Habida cuenta de que se trataba de medidas antiguas, se consideró prudente requerir que las transferencias se refirieran únicamente a gastos efectivamente realizados en lugar de basarlas en las previsiones de los Estados miembros.

2.25. *En efecto, con el fin de poder consignar los gastos en el presupuesto de forma mensual en lugar de dejarlos en suspenso, resulta a veces necesario efectuar transferencias de créditos para después restablecer la situación original. Esos movimientos pueden derivarse de la propia naturaleza de la línea presupuestaria, como sucede con las líneas rubricadas «Otros gastos de almacenamiento público», en las que pueden registrarse durante un periodo determinado pérdidas que, posteriormente y debido a las fluctuaciones de los mercados, se tornan en beneficios (véase el apartado 2.26) o de los ajustes contables introducidos por los Estados miembros. Por ejemplo, en el caso de la partida presupuestaria B1-1 0 5 1, que recibió refuerzos a lo largo del año, existían al concluir el ejercicio financiero excedentes de créditos ya que un Estado miembro transfirió 19,4 millones de euros de gastos de esta partida a otras partidas en la declaración mensual final de gastos.*

⁽¹⁷⁾ Véanse el apartado 2.6 del Informe anual relativo al ejercicio 1999 y el apartado 2.4 del Informe anual relativo al ejercicio 1998.

⁽¹⁸⁾ Véase el apartado 2.21 del Informe anual relativo al ejercicio 1999.

⁽¹⁹⁾ Las siguientes partidas fueron objeto de una utilización o de un refuerzo, compensado posteriormente por un movimiento en sentido contrario: B1-1 0 0 0, 1 0 0 1, 1 0 1 3, 1 0 1 4, 1 0 4 0, 1 0 4 1, 1 0 4 3, 1 0 5 0, 1 0 5 1, 1 0 5 2, 1 0 5 4, 1 0 5 5, 1 0 6 0, 1 2 3 0, 1 5 0 2, 1 5 1 5, 1 6 1 1, 1 6 2 2, 1 6 2 3, 1 7 1 0, 1 7 5 0, 1 8 0 0, 1 8 5 1, 1 8 5 4, 2 0 2 4, 2 0 3 4, 2 1 2 5, 2 1 2 9, 3 0 1 2, 3 0 1 3, 3 0 1 9, 3 9 9 0.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.26. Otros movimientos de créditos también son signo de una debilidad en el seguimiento de los créditos. Así, en el caso de «Otros gastos de almacenamiento público de cereales», el presupuesto inicial de 25 millones de euros fue objeto, primeramente, de un refuerzo de 13 millones de euros, y a continuación, de 6 utilizaciones por un importe total de 166,1 millones de euros, para saldarse finalmente mediante créditos definitivos (negativos) de -128,1 millones de euros. La Comisión debería, por tanto, esforzarse para que la gestión de las transferencias fuese más rigurosa.

El sistema informático AGREX será modificado

2.27. En sus Informes anuales relativos a los ejercicios 1997, 1998, y 1999 ⁽²⁰⁾, el Tribunal criticó la falta de progresos en la sustitución del sistema informático de gestión de los gastos agrícolas (AGREX). En 2000, la Comisión ha iniciado la implantación de un nuevo sistema, cuya puesta en marcha está prevista para 2002.

Conclusión

2.28. Los gastos de la subsección B1 ascendieron a 40 437 millones de euros, es decir, al 98,7 % de los créditos definitivos (véase el apartado 2.7). La gestión presupuestaria del ejercicio 2000 sigue estando marcada por el nivel elevado de transferencias (8 189 millones de euros, es decir, más del 19 % de los créditos iniciales) (véase el apartado 2.23) y por la inclusión de ingresos o gastos negativos importantes (3 798 millones de euros, es decir, más del 9 % de los gastos) (véase el apartado 2.12). Tanto las transferencias como el importe de los gastos negativos aumentaron de forma considerable con respecto al ejercicio 1999 (el doble y una cuarta parte, respectivamente). Es indudable que la importancia de estas transferencias permitió una utilización elevada de la mayoría de las líneas presupuestarias y refleja una calidad variable de las previsiones, tanto desde el punto de vista de los ingresos (véanse los apartados 2.12 a 2.16) como de los gastos (véanse los apartados 2.23 a 2.26). La Comisión debería, pues, esforzarse

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.26. Resulta muy difícil prever la evolución de las líneas presupuestarias que cubren los «beneficios o pérdidas» de la venta de mercancías en régimen de intervención como la mencionada por el Tribunal de Cuentas, ya que dependen de factores tan volátiles como las condiciones del mercado y los movimientos de los precios. Para la línea presupuestaria en cuestión, los gastos reales a 31 de enero de 2000 ascendían a 41 millones de euros, importe que requería un refuerzo de 16 millones de euros en comparación con el presupuesto original para poder consignar los gastos en el presupuesto. No obstante, teniendo en cuenta las previsiones de ingresos de 3,5 millones de euros de los Estados miembros, el refuerzo necesario queda limitado a 13 millones de euros.

Las mejoras subsiguientes de la situación del mercado y las ventas generaron ingresos superiores a los esperados (véanse los comentarios en el apartado 2.14).

2.28. El incremento del nivel de transferencias se debió a una serie de factores, incluida la presencia, por primera vez, de los gastos de desarrollo rural (véase el apartado 2.23), los cambios experimentados por los productos de almacenamiento público (véase el apartado 2.25) y la necesidad de asegurar un nivel muy elevado de ejecución presupuestaria (98,7 %). Los importantes ingresos procedentes del procedimiento de liquidación de cuentas, las reducciones de los anticipos y las ventas de las existencias públicas contribuyeron al aumento de los gastos negativos.

La situación excepcionalmente favorable de los mercados de los cereales, la leche desnatada en polvo y la mantequilla produjo asimismo cierta variación en las previsiones de ingresos y gastos correspondientes a estos productos.

La Comisión es consciente de la necesidad de mejorar la calidad de las previsiones, y ya ha introducido las correcciones

⁽²⁰⁾ Apartados 2.24 y 2.25 del Informe anual relativo al ejercicio 1997, apartados 2.33 y 2.34 del Informe anual relativo al ejercicio 1998, y apartado 2.23 del Informe anual relativo al ejercicio 1999.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

por mejorar la calidad de estas previsiones (junto con los Estados miembros) y por revisar algunos procedimientos de gestión presupuestaria (véanse los apartados 2.23 a 2.26). Por último, debe modificarse la práctica relativa a los gastos negativos (en particular, en el marco de la revisión en curso del Reglamento financiero) (véanse los apartados 2.12 a 2.16), tal y como el Tribunal recomendó en su Dictamen n.º 1/2001.

APRECIACIÓN ESPECÍFICA EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Examen de una muestra representativa de operaciones

2.29. Con miras a la elaboración de la declaración de fiabilidad, los pagos relativos a los créditos de 2000 de la subsección B1 del presupuesto (40 437 millones de euros, véase el **cuadro 2.1**) fueron sometidos a un examen mediante muestreo para determinar la fiabilidad tanto de las cuentas como la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El examen⁽²¹⁾ de cada operación seleccionada se llevó a cabo en relación con el organismo pagador, la autoridad local competente y el beneficiario final.

2.30. Las observaciones relativas a la fiabilidad de las cuentas se han reunido en los apartados 9.8 y 9.24 del capítulo 9. A continuación se exponen las observaciones relativas a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

Errores sustantivos

2.31. El Tribunal examinó los distintos ámbitos del gasto agrícola [el 66 % del cual se incluye en el sistema integrado de gestión y control (SIGC)]. La fiscalización abarcó todos los aspectos de las operaciones, desde los pagos de la Comisión a través de los organismos pagadores de los Estados miembros, hasta los beneficiarios finales (en la mayoría de los casos, agricultores o ganaderos). Los errores sustantivos son los que afectan al valor de la operación seleccionada. Los controles no han revelado una mejora de la situación descrita anteriormente.

⁽²¹⁾ Realizado con vista a comprobar la realidad de la operación, su adecuación a los criterios requeridos para recibir subvenciones y otras exigencias reglamentarias, así como la exactitud del importe de la ayuda y de su contabilización.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

oportunas en el sector del desarrollo rural, donde los gastos reales difieren considerablemente de las previsiones de los Estados miembros.

Por lo que respecta a los gastos negativos, la Comisión reafirma la propuesta ya presentada en la refundición del Reglamento financiero, según la cual en el futuro esos importes se tratarán como ingresos reservados (véase el apartado 2.12).

2.31. *La Comisión no comparte la opinión del Tribunal sobre algunos tipos de errores considerados sustantivos, sino que considera que se ha cumplido la normativa comunitaria. En opinión de la Comisión, ninguno de esos casos presenta un carácter irregular.*

Además, en relación con algunos otros casos, la Comisión solicitará a los Estados miembros las aclaraciones necesarias para comprobar con más precisión el carácter irregular de esas operaciones.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Tratándose de otro grupo de tipos de errores considerados sustantivos por el Tribunal, no son sino errores cuyos importes son con frecuencia de menor cuantía, aun cuando el Tribunal considera que algunas de esas operaciones son totalmente erróneas. Por motivos evidentes de coste y eficacia, no se adoptará ninguna medida en relación con esos importes. Por otro lado, los servicios de la Comisión tienen conocimiento de diversos errores y se efectúan correcciones financieras dentro de los ejercicios de liquidación de cuentas.

Respecto a los errores, la Comisión no comparte pues totalmente la opinión del Tribunal.

No obstante, la Comisión subraya que toma debidamente en cuenta todas las observaciones del Tribunal y que efectuará, en su caso, las correcciones necesarias dentro del procedimiento de liquidación de cuentas, a medida que obtenga los datos pertinentes de los Estados miembros interesados.

Errores detectados en el nivel del beneficiario final

2.32. En cuanto a las medidas relativas a las organizaciones comunes de mercado (90 % de los gastos), la mayoría de dichos errores se detectan en el nivel del beneficiario final, y se refieren, en su mayoría, al exceso en la declaración, a menudo poco importante, de superficies en el caso de los productos vegetales (alrededor de un error de cada dos), o del número de cabezas de ganado en el caso de las primas por animales (aproximadamente, un error de cada cinco).

2.33. El exceso en la declaración de superficies afecta a numerosos Estados miembros (Alemania, Dinamarca, España, Francia, Italia, Suecia, Reino Unido). En cambio, el exceso de animales declarados se registra esencialmente en dos Estados miembros (Italia y el Reino Unido).

2.34. Otros errores provienen de una incorrecta aplicación de los reglamentos. Así sucede cuando no se respeta la utilización final de un producto subvencionado (la mantequilla para pastelería en España), o cuando las salidas a los almacenes secundarios se consideran entregas externas (la ayuda al forraje desecado en Francia).

2.35. En cuanto al desarrollo rural (10 % de los gastos), la mayoría de los errores se sitúan en el nivel del beneficiario final, se refieren en su totalidad a las medidas agroambientales y provienen de un exceso en la declaración de superficies o del incumplimiento de las disposiciones reglamentarias.

2.32. La Comisión comparte la opinión del Tribunal sobre el carácter menor de los importes en cuestión, incluso cuando el Tribunal ha asignado un alto porcentaje de errores a estas operaciones.

2.33. Estas sobredeclaraciones de superficies y animales en valor absoluto son con frecuencia menores.

2.34. Tratándose de la mantequilla para pastelería en España se realizará una investigación para determinar el posible carácter sistemático y, en su caso, se someterá a la liquidación de cuentas.

Respecto a la ayuda a los forrajes desecados en Francia, la Comisión no comparte la interpretación jurídica de la normativa del Tribunal y considera que no se trata de errores.

2.35. En cuanto al desarrollo rural, se siguen examinando diversas situaciones en espera de la respuesta de los Estados miembros.

Errores sistemáticos de gestión

2.36. Algunos de los errores hallados en la fiscalización resultaron ser sistemáticos y afectan a toda una serie de operaciones de un tipo específico que es gestionado por un organismo intermedio. El principal tipo de error sistemático detectado se refiere a la imposición de tasas indebidas a las ayudas abonadas.

2.37. Una vez más, Grecia impuso ⁽²²⁾ en favor del ELGA (Fondo de seguro agrario obligatorio) una cotización del 3 % al conjunto de las ayudas abonadas en relación con los cítricos, el algodón ⁽²³⁾, el aceite de oliva y el tabaco. Esta cotización supuso un total de alrededor de 64 millones de euros. En el caso del aceite de oliva, también existe una segunda tasa, equivalente al 1 % de la ayuda abonada, en beneficio de la Confederación nacional de productores (alrededor de 8 millones de euros).

2.38. En Italia, tres confederaciones nacionales ⁽²⁴⁾ deducían de los pagos abonados a sus miembros una cotización, por cuenta de las organizaciones locales de productores. Tan sólo en el caso de una de las tres confederaciones, estas cotizaciones representaron alrededor de 4 millones de euros.

2.39. Al igual que en el ejercicio anterior ⁽²⁵⁾, los agricultores debieron pagar en Suecia el coste de la realización de las mediciones cartográficas con carácter previo a cualquier solicitud de ayuda. Esta práctica, que corresponde a una retención del importe de la ayuda, permitió al Estado miembro recaudar alrededor de 3,6 millones de euros. No obstante, conviene señalar que, a partir de la campaña 2000, se puso fin a esta práctica.

2.40. Además de estas tasas a escala nacional, las cooperativas o las asociaciones de productores impusieron otras a escala local. Es el caso de:

- los cultivos herbáceos (2 %, Grecia),
- el aceite de oliva (1 % mas una cotización a tanto alzado, Grecia),
- las frutas y hortalizas (1 %, Grecia, y retención a tanto alzado por hectárea, España),
- el tabaco (3,5 %, Alemania, 2,63 %, Grecia).

⁽²²⁾ Apartado 2.29 del Informe anual relativo al ejercicio 1999.

⁽²³⁾ En cuanto a la ayuda al algodón, la cotización es recaudada por las fábricas y se entrega posteriormente al ELGA.

⁽²⁴⁾ CNO, Unasco y Unaprol.

⁽²⁵⁾ Apartado 2.30 del Informe anual relativo al ejercicio 1999.

2.36. *Los errores relativos a la imposición de tasas indebidas, que la Comisión ya conocía y que son imputables a las prácticas de los Estados miembros, se han comunicado ya dentro de los procedimientos de liquidación de cuentas.*

2.37. *La Comisión está al corriente de la situación concerniente a Grecia y se está llevando a cabo un seguimiento.*

2.38. *Respecto a Italia, la Comisión conoce la situación y se está llevando a cabo un seguimiento.*

2.39. *En relación con Suecia, hay que destacar que la normativa prohíbe desde siempre que se hagan deducciones por gastos debidos a la confección de mapas cartográficos en relación con los cultivos herbáceos. Las autoridades suecas han puesto fin a esta práctica. La Comisión efectuará la corrección financiera apropiada.*

2.40. *En cuanto a Grecia, ya se efectúa una corrección desde el ejercicio financiero de 1994 dentro de la liquidación de cuentas. Respecto a las frutas y hortalizas, la Comisión considera que la normativa no prohíbe esas deducciones. En los casos de Alemania y España se adoptarán las medidas pertinentes.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.41. Estas prácticas son incompatibles con los Reglamentos comunitarios, que disponen que la ayuda, excepto las retenciones previstas de forma expresa, debe entregarse íntegramente a su beneficiario, y con el principio general de la igualdad de trato de todos los agricultores de la Unión.

Otros errores de gestión

2.42. Los demás errores sustantivos en el nivel de la gestión local, es decir, la administración de las ayudas en el caso de una región concreta, representan alrededor de un error sustantivo de cada diez. Por ejemplo, se concedió una ayuda compensatoria a un volumen de productos superior al autorizado por el reglamento (retirada de cítricos, Grecia).

2.43. Los errores sustantivos en el nivel de la gestión central, es decir, la administración de las ayudas en el conjunto del territorio de un Estado miembro, representan aproximadamente un error sustantivo de cada cuatro. Por ejemplo, las autoridades españolas no aplicaron a los anticipos abonados la deducción prevista, que se trasladó al pago del saldo y, por tanto, a otro ejercicio presupuestario (ayuda a la producción de aceitunas de mesa) ⁽²⁶⁾. Igualmente, Francia aún no ha aplicado a un fletador las sanciones reglamentarias previstas por un retraso en la entrega (ayuda alimentaria a Rusia en noviembre de 1999).

2.44. Por último, cabe citar errores de cálculo (utilización en el Reino Unido de un tipo de cambio equivocado en las primas por animal) o de interpretación de los reglamentos (ausencia de aplicación en Francia, de las reducciones en las cantidades no comercializadas en el ámbito de la ayuda al plátano) ⁽²⁷⁾.

Errores formales

2.45. Los errores formales no afectan al importe de las operaciones examinadas. Se trata del incumplimiento de una disposición reglamentaria, que no afecta directamente al valor de la operación. No obstante, esta infracción de la reglamentación, en particular cuando se

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.41. *Excepto las observaciones expresadas por la Comisión en los puntos anteriores, el incumplimiento de la normativa se somete a un seguimiento muy atento y constante.*

2.42. *En lo tocante a la retirada de cítricos en Grecia, la Comisión considera que la normativa no prohíbe esta práctica.*

2.43. *Tratándose del caso español, la deducción se ha aplicado al saldo.*

Por su parte, la Comisión adoptará las medidas pertinentes en relación con el caso francés.

2.44. *La utilización de un tipo de cambio equivocado en el Reino Unido se examinará a la luz de la respuesta del Estado miembro. Tanto en este caso como en el de la inaplicación de las reducciones en las cantidades no comercializadas en el ámbito de la ayuda al plátano, en Francia, se efectuará un seguimiento dentro de la liquidación de cuentas.*

2.45. *Cuando un error formal afecta a una disposición sobre controles, la Comisión aplica las orientaciones relativas a las correcciones a tanto alzado concernientes a la liquidación de cuentas.*

⁽²⁶⁾ Posteriormente, se ha modificado la circular nacional de aplicación, que prevé la deducción sobre el anticipo.

⁽²⁷⁾ La ayuda debe aplicarse a las frutas efectivamente comercializadas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

refiere a los controles, puede acarrear consecuencias importantes al imposibilitar la comprobación de la legalidad y la regularidad de algunas operaciones.

2.46. La frecuencia de los errores hallados por el Tribunal (sin contar los de carácter múltiple que afectan a una misma operación) sigue siendo elevado, y la mayoría se producen en la gestión central o local de los Estados miembros.

Controles efectuados por la Comisión

2.47. En cuanto a la gestión de los pagos por parte de la Comisión, el análisis de las órdenes de pago mensuales mostró que estas fueron visadas, en ocho meses de un total de doce, fuera de los plazos reglamentarios (lo que supone un total de 33 286 millones de euros, es decir, el 82,4 % de los pagos). El caso extremo es el representado por el compromiso de diciembre de 1999 (6 924 millones de euros), que se registró el 30 de mayo de 2000, pese a que el plazo estaba fijado reglamentariamente en el 20 de marzo. Se hizo una observación semejante respecto de 1998 y 1999 ⁽²⁸⁾.

Controles efectuados por los Estados miembros

2.48. En 1999 y 2000, el Tribunal examinó el grado de aplicación del SIGC en 1998 en la Comisión y en seis Estados miembros (Francia, Alemania, Irlanda, Portugal, España, Reino Unido). Se examinó, en particular, el régimen de ayudas «superficie» y las primas por vacuno. Las observaciones del Tribunal fueron objeto de un informe especial ⁽²⁹⁾. Pese a que el plazo para la aplicación íntegra del SIGC era el 1 de enero de 1997, se detectaron debilidades persistentes en los Estados miembros visitados durante la fiscalización del Tribunal, que consistieron, principalmente, en la insuficiencia de algunas comprobaciones cruzadas de superficies y animales, el carácter incompleto o anticuado de determinadas bases de datos, y en la escasa calidad de las inspecciones sobre el terreno. Además, pese a que la Comisión elaboró una serie de interpretaciones y recomendaciones de los reglamentos complicados, las prácticas diferían según los Estados miembros. Es necesario que la Comisión continúe sus esfuerzos por aumentar la calidad de la información solicitada y recibida de los Estados miembros, y evalúe y utilice esa información para mejorar su gestión de la aplicación del SIGC.

2.47. La Comisión, si bien reconoce que hay que seguir avanzando, señala que ha habido una mejora de la situación en lo relativo al rebasamiento de los plazos relativos a las órdenes de pago. Desde agosto de 2000, sólo se han producido dos retrasos de 1 y 5 días, respectivamente.

2.48. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 2.66.

⁽²⁸⁾ Apartado 2.33 del Informe anual relativo al ejercicio 1999.

Apartado 2.49 del Informe anual relativo al ejercicio 1998.

⁽²⁹⁾ Informe especial n° 4/2001 (DO C 214 de 31.7.2001).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.49. Los errores sustantivos, sistemáticos y formales mencionados en este capítulo muestran la persistencia de debilidades de los sistemas en numerosos Estados miembros. Así, la fiscalización del Tribunal halló algunas lagunas que se refieren a continuación:

- a) en cuanto a los datos necesarios para la ejecución de los controles administrativos:
- i) los archivos informáticos del SIGC no están actualizados respecto de las primas por animales (Reino Unido y Francia), los cereales y el algodón (Grecia) y el registro oleícola (aceite de oliva, Italia),
 - ii) carácter incompleto del registro oleícola (aceite de oliva, Grecia),
 - iii) falta de fiabilidad del catastro (ayuda a la transformación de cítricos y medidas de retirada de cítricos, Grecia),
 - iv) lagunas e incoherencias en los documentos custodiados por los organismos locales de gestión (retirada de cítricos, Grecia y forrajes desecados, Francia), o por los productores (Alemania, Francia, Irlanda, Países Bajos, y Reino Unido);
- b) en cuanto a la ejecución misma de los controles administrativos:
- i) falta de comprobación sistemática de los requisitos exigidos para acceder a las subvenciones por parte de los organismos locales de gestión (cultivos herbáceos, Reino Unido) o de las organizaciones de productores (aceite de oliva, España; ayuda a la transformación de cítricos, Grecia),
 - ii) insuficiencia de algunas comprobaciones cruzadas (entre las existencias contables y las reales: almidón, Francia), entre la demanda, los datos catastrales y las bases de datos (algodón y transformación de cítricos, Grecia y prima por tabaco, Alemania);

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.49. *La Comisión reconoce algunas debilidades de los sistemas en determinados Estados miembros. En cambio, la opinión del Tribunal sobre la persistencia de esas debilidades no puede compartirse, ya que la Comisión las conoce, se someten a correcciones financieras globales y puntuales o son objeto de recomendaciones acuciantes para lograr las mejoras deseadas.*

- a) *En cuanto a los datos necesarios para la ejecución de los controles administrativos :*
- i) *a falta de controles alternativos fiables, se aplican las correcciones globales,*
 - ii) *registro oleícola de Grecia: ya se efectúan correcciones en la liquidación de cuentas,*
 - iii) *falta de fiabilidad del catastro: ya se efectúan correcciones,*
 - iv) *respecto a las lagunas e incoherencias en los documentos, se efectuarán correcciones cuando se haya demostrado su existencia;*
- b) *en cuanto a la ejecución misma de los controles administrativos:*
- i) *la falta de comprobación sistemática se sanciona en la liquidación de cuentas,*
 - ii) *la insuficiencia de conciliación de los datos se somete a control y se tiene en cuenta en la liquidación de cuentas;*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- c) en cuanto a la ejecución de los controles sobre el terreno:
- i) incumplimiento del porcentaje mínimo de controles para el algodón (Grecia), el aceite de oliva (Portugal), las primas por animales y la retirada de frutas y hortalizas (Francia), el almacenamiento público (distribución gratuita, Francia) y la transformación de cítricos (Italia),
 - ii) incumplimiento de la rotación anual de las solicitudes que deben inspeccionarse (aceite de oliva, España) ⁽³⁰⁾,
 - iii) incumplimiento del carácter imprevisto de las inspecciones (prima por animales, Reino Unido),
 - iv) incumplimiento del carácter exhaustivo de las mediciones en el caso del aceite de oliva (Portugal), o falta de conformidad a la norma de las pruebas efectuadas a la mantequilla (Francia).

Conclusión

2.50. Los controles no revelaron una mejora de la situación descrita anteriormente en relación con los errores sustantivos (que representan importes pagados indebidamente) (véanse los apartados 2.31 a 2.44), particularmente en lo que respecta a las medidas gestionadas mediante el SIGC y a los errores formales, que siguen siendo frecuentes (véanse los apartados 2.45 a 2.49) e importantes.

2.51. Todos estos errores revelan insuficiencias en algunos de los elementos esenciales del SIGC (véanse los apartados 2.48 y 2.49) que deben incitar a la Comisión y a los Estados miembros a revisar y mejorar su funcionamiento.

2.52. Finalmente, la Comisión debería examinar el asunto de la imposición indebida en el ámbito nacional de tasas o deducciones a las ayudas abonadas a los productores (véanse los apartados 2.36 y 2.41), y esforzarse por aportar una solución definitiva, en particular a la luz del Reglamento (CE) n° 1259/1999 del Consejo ⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ Como mínimo, los dos tercios de las comprobaciones deben referirse a solicitudes no inspeccionadas los dos años anteriores.

⁽³¹⁾ El artículo 2 prevé que los pagos se abonarán íntegramente a los beneficiarios (DO L 160 de 26.6.1999, p. 113).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) *en cuanto a la ejecución de los controles sobre el terreno, constituye la razón fundamental de las correcciones en la liquidación de cuentas.*

2.50. *La Comisión no comparte la postura del Tribunal acerca de varios errores sustantivos mencionados, como lo indica en el apartado 2.31; así pues, no comparte totalmente la opinión del Tribunal.*

2.51. *La Comisión toma nota de la invitación del Tribunal para revisar y mejorar el funcionamiento del SIGC y continuará sus esfuerzos en ese sentido.*

2.52. *El Reglamento (CE) n° 1259/1999 regula una parte muy amplia de la imposición de tasas indebidas sobre las ayudas pagadas a los productores, ya que dispone que los pagos se abonen íntegramente a los beneficiarios. Los demás sectores se regulan mediante los respectivos reglamentos de las OCM. En los sectores del algodón y de las frutas y hortalizas (retiradas), la Comisión considera que la normativa no prohíbe esas deducciones para el ejercicio de 2000.*

LIQUIDACIÓN DE CUENTAS

Introducción

2.53. La Comisión debe adoptar una decisión relativa a la liquidación de cuentas a más tardar el 30 de abril de cada año. La decisión financiera deberá cubrir la integralidad, exactitud y veracidad de las cuentas remitidas del ejercicio FEOGA precedente. La Comisión también podrá decidir excluir el gasto de la financiación comunitaria porque no cumpla las normas comunitarias. Estas decisiones de conformidad (también denominadas de cumplimiento) no están sujetas a ningún plazo límite y comprenden cierto número de años, pero las correcciones sólo pueden ser aplicadas retrospectivamente por un período máximo de hasta dos años, previa notificación por escrito al Estado miembro correspondiente.

2.54. En 2000, la Comisión adoptó dos decisiones de conformidad (4ª y 5ª) para excluir gastos de la financiación comunitaria con respecto al período 1996-1998 ⁽³²⁾. La decisión financiera referente a 2000 fue adoptada en mayo de 2001 ⁽³³⁾. Estas decisiones han sido fiscalizadas por el Tribunal.

Decisiones de conformidad

Correcciones

2.55. La Comisión sólo puede emplear correcciones a tanto alzado en los casos en que no resulte posible establecer la repercusión económica real de las deficiencias del sistema (correcciones únicas). La tasa aplicada depende de la gravedad de los fallos de control detectados (véase el **cuadro 2.3**), aunque interviene un elemento discrecional. En la práctica, las correcciones únicas representan un porcentaje relativamente bajo, por ejemplo menos del 5 % de las correcciones totales realizadas en virtud de la decisión de conformidad nº 4. Las correcciones únicas se suelen aplicar en el caso de «errores» contables (pagos realizados fuera de los plazos

2.55. Como bien indica el Tribunal de Cuentas, en el establecimiento de correcciones financieras a tanto alzado suele intervenir un elemento de juicio. El cuadro presentado por el Tribunal (véase el cuadro 2.3) no basta pues por sí solo para juzgar la cuantía de las correcciones financieras propuestas. En el documento de trabajo VI/5330/97 se establece una guía para el cálculo de la correcciones financieras cuyo contenido debe tenerse totalmente en cuenta. En el apartado «Otras consideraciones sobre las pérdidas financieras reales» (página 11 del citado documento) se explica que la corrección derivada de los criterios resumidos por el Tribunal de Cuentas en el cuadro 2.3 debe examinarse en función de otros datos.

⁽³²⁾ Decisión 2000/236/CE de la Comisión, de 1 de marzo de 2000 (DO L 67 de 15.3.2000, p. 37) y Decisión 2000/449/CE de la Comisión, de 5 de julio de 2000 (DO L 180 de 19.7.2000, p. 49).

⁽³³⁾ Decisión 2001/474/CE de la Comisión, de 8 de mayo de 2001 (DO L 167 de 22.6.2001, p. 27).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

especificados en los Reglamentos, anticipos que no se liquidan posteriormente, peticiones excesivas, incumplimiento de los límites máximos, etc.). Las correcciones a tanto alzado se aplican a deficiencias más generales de los sistemas que no pueden ser cuantificadas de una manera precisa, por lo que resultan más controvertidas y a menudo se rebaten durante la conciliación. En algunos casos el Tribunal no está de acuerdo con el nivel de corrección a tanto alzado aplicado. En los apartados siguientes se explica el motivo.

2.56. El **cuadro 2.4** muestra la distribución, por ejercicio, del gasto excluido de la financiación comunitaria. En 2000, se excluyó un importe total de 579,7 millones de euros (229,2 + 350,5 millones de euros, decisiones de conformidad 4ª y 5ª, respectivamente), en particular para los ejercicios 1996 a 1998. Las correcciones se refieren sobre todo a cultivos herbáceos, primas por animales y a la calidad de los controles físicos de los productos acogidos a las restituciones a la exportación.

2.57. Es demasiado pronto para comparar los ejercicios 1996 a 1998 con el período que precede a la reforma del procedimiento de liquidación de cuentas, puesto que la Comisión ha adoptado decisiones posteriores en 2001 que afectan a los ejercicios correspondientes.

Deficiencias del procedimiento

Retrasos en la notificación de los resultados

2.58. El Tribunal ya había observado retrasos en la emisión de informes de misión y cartas de

Además, menciona expresamente la oportunidad que debe otorgarse a los Estados miembros para demostrar, mediante comprobaciones adicionales o datos suplementarios, que las deficiencias son menos graves de lo que parecen. Por lo tanto, el Tribunal ha de tener en cuenta esos elementos al evaluar las correcciones financieras efectuadas por la Comisión.

Cuadro 2.3 — Utilización de correcciones a tanto alzado ⁽¹⁾

Criterios de aplicación de una corrección financiera	Debilidades significativas en la aplicación de los reglamentos comunitarios que suponen un riesgo real de pérdida financiera para el FEOGA.
Aplicación de una corrección a tanto alzado del 2 %	Los controles clave son satisfactorios pero los controles secundarios son parcial o totalmente ineficaces.
Aplicación de una corrección a tanto alzado del 5 %	No todos los controles clave se ejecutan con el número, frecuencia y rigor exigido por los reglamentos. Por tanto, el riesgo de pérdida para el Fondo es significativo.
Aplicación de una corrección a tanto alzado del 10 %	Uno o varios controles clave no funcionan y, por tanto, es imposible determinar si una solicitud reúne los requisitos para ser subvencionable o si es regular. Por tanto, el riesgo de pérdida para el Fondo es elevado.
Aplicación de una corrección a tanto alzado del 25 %	No hay un sistema de controles establecido para una medida en el Estado miembro o en una de sus regiones, y existen indicios de irregularidades y fraudes frecuentes. Hay un alto riesgo de pérdidas para el Fondo.
Aplicación de correcciones a tanto alzado superiores	Si las debilidades son tales que la mayoría de los pagos son irregulares.

⁽¹⁾ Documento VI/5330/97 de la Comisión.

Cuadro 2.4 — Correcciones efectuadas en el marco de la liquidación de cuentas (1996-2000)

(millones de euros)

Importes	1996	1997	1998	1999	2000	
Decisiones financieras						
Gastos declarados (incluido B1-3 7 0)	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	
Gastos excluidos inicialmente ⁽¹⁾	25 986,7	107,8	2 453,5	—	7 489,7	
Gastos liquidados	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	32 920,9	
Correcciones de la 1ª decisión financiera	1,1	- 1,0	0,9	1,6	3,2	
Correcciones de la 2ª decisión financiera	9,9	- 0,1	2,6	—		
Importe total de las correcciones de las decisiones financieras	11,0	- 1,1	3,5	1,6	3,2	
Decisiones de conformidad						Total
<i>Tomadas en 1999</i>						
1ª decisión de conformidad n° 1999/186/CE	82,5	7,1	0,0	0,0	0,0	89,6
2ª decisión de conformidad, n° 1999/351/CE	12,7	17,4	2,6	0,0	0,0	32,7
3ª decisión de conformidad, n° 1999/603/CE	68,8	33,1	0,0	0,0	0,0	101,9
<i>Tomadas en 2000</i>						
4ª decisión de conformidad, n° 2000/216/CE ⁽²⁾	81,2	83,9	64,1	0,0	0,0	229,2
5ª decisión de conformidad, n° 2000/449/CE ⁽³⁾	143,1	105,6	80,4	0,7	20,7	350,5
Importe total de las correcciones de las decisiones de conformidad	388,3	247,1	147,1	0,7	20,7	
Importe total de las correcciones ⁽⁴⁾	399,3	246,0	150,6	2,3	23,9	
Correcciones por retraso en los pagos	25,2	27,2	15,6	0,0	0,0	
Supertasas lácteas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Total de las correcciones, excluidas las correspondientes a los retrasos en los pagos y a las supertasas lácteas	374,1	218,8	135,0	2,3	23,9	
Porcentaje de correcciones en los pagos liquidados	1,0 %	0,5 %	0,3 %	0,0 %	0,1 %	

⁽¹⁾ De 1996 a 1998, corresponden a gastos de organismos pagadores cuyas cuentas no pudieron ser liquidadas sobre la base del informe de certificación o debido a la insuficiencia del trabajo llevado a cabo por el organismo de certificación.

Estos gastos se liquidaron más tarde, en una segunda decisión financiera, tras la realización de trabajos más detenidos sobre las cuentas de los organismos pagadores.

En 2000, se referían a gastos de los organismos pagadores que no proporcionaron el cuadro de las X en el plazo debido.

⁽²⁾ Las correcciones relativas a las restituciones a la exportación se han repartido entre los ejercicios FEOGA 1996 a 1998 dividiéndolas entre 3, ya que el informe de síntesis de la Comisión no proporcionaba información al respecto.

⁽³⁾ La corrección de 20,7 millones de euros relativa a 2000 se debe a un caso de fraude que afecta a las restituciones a la exportación en Francia, en los ejercicios FEOGA 1988 a 1990.

⁽⁴⁾ A partir de 1996, el total es provisional, pues aún hay decisiones de conformidad pendientes de adopción.

Nota: — Los importes en cursiva aún son provisionales.

— Tipos de cambio: los utilizados por la Comisión en sus informes de síntesis.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

notificación ⁽³⁴⁾ por parte de la Comisión. Se ha detectado una situación similar en lo que respecta a las decisiones de conformidad de este año, por ejemplo en relación con la carne en Alemania y Francia. A la luz de la «norma de los 24 meses» ⁽³⁵⁾, es importante que la notificación de los resultados se envíe a los Estados miembros a su debido tiempo.

Falta de envío de datos por el Estado miembro

2.59. Una vez más ⁽³⁶⁾, España no ha facilitado a la Comisión información financiera y estadística (inspecciones del SIGC). Los resultados de las inspecciones del SIGC practicadas sobre el terreno, junto con la confirmación de carácter independiente realizada por el organismo de certificación en el sentido de que las inspecciones se habían realizado correctamente, constituyen un elemento fundamental para garantizar que el SIGC se está aplicando de forma adecuada. Así, el hecho de no suministrar esta información constituye un asunto muy grave y socava la confianza en el funcionamiento del sistema. Por consiguiente, la Comisión debería considerar la posibilidad de hacer obligatorio el envío de la información estadística solicitada por el organismo de certificación y que éste la verifique sistemáticamente ⁽³⁷⁾.

2.59. La Comisión también lamenta que España haya incumplido reiteradamente su obligación de facilitar con puntualidad datos fiables a la Comisión, factor que ha influido decisivamente en la inclusión de la transmisión de los datos sobre solicitudes, inspecciones y sanciones del sistema integrado de gestión y control entre los requisitos normativos a partir de 2000. Se recuerda que esas deficiencias se evalúan en el procedimiento de liquidación de cuentas.

Por lo que respecta a la sugerencia de que los organismos de certificación comprueben la información estadística, debe decirse que semejante operación se ha efectuado ya en varios Estados miembros; de hecho, los organismos de certificación han comunicado varios aspectos interesantes referentes, por ejemplo, a los objetivos de las inspecciones, asuntos que han sido objeto de la debida atención en el procedimiento de liquidación de cuentas.

La Comisión estudiará la posibilidad de adoptar las medidas apropiadas.

Correcciones individuales

Restituciones a la exportación

2.60. En 1996 y 1997 la Comisión llevó a cabo una investigación sobre la calidad de los controles físicos de las exportaciones que motivaban restituciones. Dichos controles, que deberían realizarse sin previo aviso ⁽³⁸⁾,

⁽³⁴⁾ Véanse los apartados 2.45 del Informe anual relativo al ejercicio 1999 (DO C 342 de 1.12.2000) y 2.77 del Informe anual relativo al ejercicio 1998 (DO C 349 de 3.12.1999).

⁽³⁵⁾ La Comisión sólo podrá excluir el gasto que haya sido efectuado dentro del período de 24 meses anterior a la comunicación de los resultados de la Comisión. Letra (c) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo (DO L 94 de 28.4.1970, p. 13), modificado por el Reglamento (CE) n° 1287/95 del Consejo (DO L 125 de 8.6.1995, p. 1).

⁽³⁶⁾ Véanse los comentarios del apartado 2.47 del Informe anual relativo al ejercicio 1999 (DO C 342 de 1.12.2000).

⁽³⁷⁾ Véase el Informe especial n° 22/2000, apartado 49 (DO C 69 de 2.3.2001).

⁽³⁸⁾ Apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 386/90 del Consejo (DO L 42 de 16.2.1990, p. 6).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

tienen una importancia fundamental y cuando no se aplican en el número, o con la frecuencia o profundidad, que exige el Reglamento (véase el **cuadro 2.3**), debería aplicarse una corrección del 5 %.

2.61. La Comisión observó que en Dinamarca ⁽³⁹⁾ existían procedimientos que permitían en la práctica al exportador saber, antes de presentar la declaración de exportación, si se iba a realizar un control físico o no, lo cual frustraba la eficacia de un control de importancia clave. En opinión del Tribunal, la aplicación de los criterios de la Comisión habría supuesto una corrección del 10 %, pues el control clave perdía completamente su eficacia (véase el **cuadro 2.3**), y 29 millones de euros más. Asimismo, se ha llegado a un acuerdo ⁽⁴⁰⁾ sobre la aplicación de sanciones en caso de que un exportador solicite una restitución superior a la que le corresponda.

Rebasamiento de superficies básicas

2.62. En virtud de la reforma de 1992, cada Estado miembro debía redactar un plan de regionalización que incluyera los rendimientos por región (teniendo en cuenta factores como la fertilidad del suelo y el riego) y determinar «superficies básicas» (tierras utilizadas para el cultivo de cereales, semillas oleaginosas y plantas proteínicas durante el período 1989-1991). Si se rebasan estas superficies básicas, la ayuda otorgada a los agricultores deberá reducirse en consecuencia.

2.63. Los servicios de la Comisión encargados de los mercados llevan a cabo inspecciones anuales para comprobar si la superficie básica ha sido rebasada. En España, Francia y el Reino Unido, la Comisión detectó que el rebasamiento no había llevado a la reducción de las cantidades pagadas a los agricultores y aplicó correcciones de 7,7 millones de euros para la campaña de

2.61. *En la auditoría llevada a cabo en Dinamarca, la Comisión descubrió que los controles físicos se habían llevado a cabo. Aunque se detectaron algunas otras deficiencias, la Comisión no cree que esos controles puedan considerarse defectuosos como afirma el Tribunal de Cuentas. Es cierto que las deficiencias detectadas mermaron su eficacia, pero esa situación no debe equipararse a la de una total ausencia de controles fundamentales. Para justificar la aplicación de una corrección a tanto alzado del 10 % — de acuerdo con las directrices sobre correcciones financieras (documento VI 5330/97) — debe faltar uno o más controles fundamentales, situación que en absoluto se dio Dinamarca. Por consiguiente, la Comisión opina que la aplicación de una corrección a tanto alzado del 5 % estaba justificada y se ajustaba a las mencionadas directrices, que indican lo siguiente: «cuando se efectúen todos los controles fundamentales, pero no en el número y frecuencia ni con el rigor requeridos en los reglamentos, o cuando dichos controles no ofrezcan el nivel suficiente de garantía de la regularidad de las solicitudes, está justificada una corrección del 5 % [...]» (véase asimismo el comentario general en el apartado 2.55).*

2.63. *La responsabilidad de determinar si se ha rebasado o no la superficie básica recae en los Estados miembros. Los servicios de la Comisión efectúan controles dirigidos a comprobar si las superficies notificadas por los Estados miembros tienen visos de realidad. En caso negativo, se pone en marcha una investigación más exhaustiva con arreglo al procedimiento normal de liquidación de cuentas con las posibles consecuencias financieras correspondientes, a saber, la exclusión de los gastos de la financiación comunitaria. Bajo el procedimiento de liquidación de cuentas, las infracciones del Reglamento (CEE) n° 1765/92 no reciben un tratamiento diferente al de las infracciones del Reglamento (CEE) n° 3887/92, ya que el porcentaje de la corrección se basa siempre en una estimación de las pérdidas reales para el presupuesto comunitario. La Comisión analizará la posibilidad jurídica de aplicar algún tipo de sanción en estas circunstancias.*

⁽³⁹⁾ En Dinamarca se realizaron inspecciones físicas aduaneras con un aviso previo enviado al servicio de aduanas antes de la carga. Si el servicio de aduanas determina que la información contenida en el aviso es errónea, el comerciante puede cumplimentar y presentar posteriormente una declaración de exportación correcta. La declaración de exportación es el documento legal que determina el derecho a solicitar las restituciones a la exportación.

⁽⁴⁰⁾ Artículo 11 del Reglamento (CEE) n° 3665/87 de la Comisión (DO L 351 de 14.11.1987) (aplicable hasta el 30.6.1999) modificado por el Reglamento (CE) n° 495/97 (DO L 77 de 19.3.1997, p. 12).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1996, equivalente a la cantidad pagada en exceso. Sin embargo esto supuso un retraso de varios años (1996-2000) antes de que tuviera lugar la penalización de los Estados miembros correspondientes. En cuanto se haya constatado un rebasamiento ⁽⁴¹⁾ (y no se haya recortado la ayuda), la Comisión debería estudiar la posibilidad de aplicar algún tipo de sanciones ⁽⁴²⁾

2.64. La Comisión también utilizó una tasa de ayuda errónea para calcular la corrección aplicable a España, que por lo tanto fue inferior en 2,4 millones de euros a lo que debería haber sido, lo que representa cerca del 1 % de la corrección total de 206 millones de euros.

Sistema Integrado de Gestión y Control — Ayudas «superficie»

2.65. Estaba previsto que el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) ⁽⁴³⁾ estuviera plenamente operativo el 1 de enero de 1997. El Consejo dispuso que si algún elemento del SIGC entraba en funcionamiento antes de las fechas establecidas, los Estados miembros debían utilizarlo para sus actividades de gestión y control ⁽⁴⁴⁾.

2.66. En su Informe anual relativo al ejercicio 1999 ⁽⁴⁵⁾, el Tribunal declaró la opinión, contraria a la expresada por la Comisión, de que los controles cruzados, así como las inspecciones sobre el terreno previstas en el reglamento, constituyen controles clave y se complementan entre sí. Por este motivo, si un Estado miembro no lleva a cabo alguna de estas inspecciones, el Tribunal considera que debería aplicarse una corrección a tanto alzado del 5 %. El Tribunal no entiende la posición de la Comisión pues ésta parece considerar que los controles cruzados necesarios para impedir una duplicación de los pagos tienen carácter auxiliar.

2.66. *La Comisión ya expresó su desacuerdo con la opinión del Tribunal de Cuentas en su respuesta al Informe anual sobre el ejercicio financiero de 1999.*

Por controles fundamentales se entienden los controles físicos y administrativos dirigidos a comprobar la existencia del objeto de la solicitud. En el sector de los cultivos herbáceos, estos controles revisten la forma de controles sobre el terreno y comprobaciones cruzadas de los registros catastrales.

Por controles auxiliares se entienden las operaciones administrativas necesarias para tramitar correctamente las solicitudes. Los controles dirigidos a localizar la existencia de dos solicitudes para una misma medida no serían por lo tanto fundamentales, sino auxiliares, ya que no comprueban la existencia del fundamento de la solicitud.

⁽⁴¹⁾ Con efectos a partir de la campaña de comercialización 2000/01, esta información será enviada a la Comisión a más tardar el 31 de octubre de la campaña correspondiente [apartado 1 del artículo 26 del Reglamento (CE) n° 2316/1999 de la Comisión, de 22 de octubre de 1999 (DO L 280 de 30.10.1999, p. 43)].

⁽⁴²⁾ Asimismo, el Tribunal ha indicado que, en lo que respecta a los animales bovinos, no existe un marco similar al que se aplica a las superficies básicas. Véanse los apartados 54.b y 67 del Informe especial n° 4/2001 (DO C 214 31.7.2001).

⁽⁴³⁾ Implantado por el Reglamento (CEE) n° 3508/92 del Consejo (DO L 355 de 5.12.1992, p. 1) y desarrollado por el Reglamento (CEE) n° 3887/92 de la Comisión (DO L 391 de 31.12.1992, p. 36).

⁽⁴⁴⁾ Apartado 2 del artículo 13 del Reglamento (CEE) n° 3508/92 del Consejo (DO L 335 de 5.12.1992, p. 1).

⁽⁴⁵⁾ Véanse los apartados 2.50 y 2.51 del Informe anual relativo al ejercicio 1999 (DO C 342 1.12.2000).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sistema integrado de gestión y control — Primas por animales

2.67. De conformidad con la Directiva 92/102/CEE del Consejo ⁽⁴⁶⁾, el 1 de enero de 1997, fecha en que el SIGC (sistema integrado de gestión y control) debía estar plenamente operativo, los Estados miembros habían de tener finalizado el registro y la identificación de todos los animales. Un sistema completo de identificación y registro (I&R) constituye la piedra angular del control de las primas por animales, al permitir a los Estados miembros la realización eficaz de controles administrativos (cruzados) e inspecciones sobre el terreno ⁽⁴⁷⁾.

2.68. Las correcciones efectuadas en las primas por animales se basaron principalmente en defectos completos o parciales a la hora de establecer sistemas de I&R eficaces.

2.69. En Portugal no se había establecido un registro de la cabaña (control de importancia clave) en relación con las ovejas y cabras, lo que aumentaba el riesgo inherente para el FEOGA, y se llegó a la conclusión de que la calidad de las inspecciones sobre el terreno no era satisfactoria. A pesar de que la Comisión había aplicado una corrección de un 5 % respecto de 1995, únicamente impuso una corrección del 2 % sobre el gasto de 1996 y 1997.

2.70. La Comisión (Dirección General de Agricultura-DG AGRI) detectó que la calidad de los controles sobre el terreno entre 1994 y 1999 había mejorado sólo ligeramente. En opinión del Tribunal, la mejora no fue suficiente para justificar la reducción del 5 al 2 % a partir de 1996 conforme a los criterios de la Comisión (véase el **cuadro 2.3**). Debería haberse aplicado un tanto alzado del 5 % (lo que representa 3,6 millones de euros más) respecto de los ejercicios 1996 y 1997.

2.69 y 2.70. Portugal: Prima por oveja

La Comisión disiente de la opinión del Tribunal de Cuentas por los motivos siguientes:

- *el nivel general de inspecciones en las explotaciones aumentó del 10,6 % en 1995 al 13,7 % en 1996 – es decir, un incremento del 29 % – y la proporción de animales sometidos a este tipo de inspecciones fue del 30 % en 1996 como consecuencia del procedimiento de análisis de riesgo introducido a raíz de las críticas de que fue objeto anteriormente la Comisión,*
- *en 1995, Portugal recurrió por primera vez a una empresa privada para ejecutar su programa de inspecciones en las explotaciones, iniciativa que produjo una serie de controles especialmente deficientes; los datos de los años siguientes indican la mejora de los controles,*
- *las misiones de auditoría relacionadas con la liquidación de cuentas efectuadas en 1994 y 1995 suscitaron una serie de críticas que, tras la total reorganización del régimen de control del INGA, produjeron beneficios en 1996. Así sucedió con el análisis de riesgo muy perfeccionado que se aplicó a los productores seleccionados para la inspección en 1996, que permitió controlar la elevada proporción de animales anteriormente indicada.*

Por consiguiente, la Comisión consideró justificado aplicar un porcentaje de corrección a tanto alzado más bajo a las solicitudes de los ejercicios posteriores a 1995.

⁽⁴⁶⁾ DO L 355 de 5.12.1992, p. 32.

⁽⁴⁷⁾ Véanse los apartados 4.45 y 4.55 del Informe anual relativo al ejercicio 1996, (DO C 348 18.11.1997).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.71. En el caso de las primas por vacas nodrizas, no había razón para considerar menor el riesgo para el FEOGA en la campaña de comercialización 1996 que en la de 1997. El sistema de I&R no estaba operativo en esos años y el índice de error hallado por las autoridades portuguesas fue del 18,3 % en 1996 y del 19,7 % en 1997. Ambos índices indican que fallaron controles clave (sea cual fuere su definición) y que estaba justificada una corrección del 5 %. En lugar del 2 %, la Comisión debería haber aplicado en 1996, conforme a sus criterios (véase el **cuadro 2.3**), una corrección de un 5 %, nivel que se corresponde con el de 1997 y hubiera representado 1,7 millones de euros más.

Medidas de acompañamiento

2.72. Los controles cruzados destinados a impedir la duplicación de solicitudes constituyen también un control clave de las medidas de acompañamiento. En España e Italia, la Comisión había observado que las solicitudes de ayudas incluidas en las medidas de acompañamiento no habían sido contrastadas con la base de datos del SIGC. En opinión del Tribunal, la aplicación de los criterios de la Comisión habría supuesto una corrección a tanto alzado de un 5 % para España (5,7 millones de euros más) y para Italia (12 millones de euros más) (véase el **cuadro 2.3**), en vez del 2 % que se aplicó.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.71. Portugal: Prima por vaca nodriza

La Comisión considera que la situación del incumplimiento de las disposiciones vigentes fue claramente más insatisfactoria en 1997 que en 1996.

En primer lugar, es preciso confirmar que se aplicó un porcentaje de corrección a tanto alzado del 5 % respecto de ciertas categorías de alto riesgo (animales de lidia, gastos de la prima por vaca nodriza para el ejercicio de 1996). Además, debe mencionarse el hecho de que en ambos años se aplicó un porcentaje de corrección a tanto alzado del 5 % en relación con la prima especial por bovino y destacar la rigurosa evaluación por los servicios de la Comisión de la posición global sobre el sector de las primas por bovinos.

En el contexto de las directrices de la liquidación de cuentas para evaluar las correcciones a tanto alzado, «cuando los reglamentos exigen de forma explícita un control determinado, el Estado miembro no tiene más remedio que aplicarlo». Habida cuenta de que el sistema integrado de gestión y control no tenía que estar implantado hasta el 1 de enero de 1997, esa es la fecha a partir de la cual se considera que las deficiencias de ejecución por parte de Portugal revisten un carácter más grave.

Habida cuenta de cuanto antecede, la Comisión considera justificado un porcentaje de corrección a tanto alzado más bajo para el ejercicio de 1996.

2.72. Los Reglamentos (CEE) n° 2078/92 y (CE) n° 746/96 no contemplaban una fuerte integración de las medidas complementarias en el SIGC, especialmente en lo que respecta a las declaraciones de superficie. Habida cuenta de las dificultades de adecuación de la base de datos sobre superficies del SIGC con las medidas agroambientales, los resultados de los controles cruzados no podían en algunas ocasiones aportar respuestas definitivas en cuanto a las superficies declaradas. Por tal motivo, los controles cruzados se consideraron controles obligatorios [según lo previsto en el apartado 3 del artículo 19 del Reglamento (CE) n° 746/96] aunque secundarios desde el punto de vista del riesgo, pues debían ser completados por otros tipos de controles. El contexto cambió a partir de 2000, ya que el Reglamento (CE) n° 1750/1999 contempla una mayor integración de las medidas de desarrollo rural en el SIGC, sistema que, por su parte, también ha evolucionado. Para tener en cuenta esos cambios, el documento AGRI/17933/2000 precisa en su anexo 8 que los controles cruzados con los datos del SIGC realizados en las parcelas que sean objeto de medidas de ayuda con el fin de evitar pagos injustificados son controles fundamentales. Esa disposición es aplicable a partir del 1 de enero de 2001.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Frutas y hortalizas

Insuficiencia de los documentos que justifican la posición de la Comisión

2.73. Tras una visita de la DG AUDIT a Francia en septiembre de 1997, se puso de manifiesto que una empresa estaba recibiendo ayudas a la transformación de melocotones y peras en almíbar que se utilizaban en macedonias y compotas. Sin embargo, sólo se pueden conceder ayudas para melocotones y peras en almíbar cuando constituyen productos finales⁽⁴⁸⁾. Los documentos contenidos en el expediente de la Comisión indican que ésta albergaba sospechas de fraude, pero el caso no se remitió a la OLAF. La decisión de no tratar esta irregularidad como un caso de fraude no ha sido documentada. Las correcciones aplicadas ascendieron a 2,3 millones de euros en 1996, 2,6 millones de euros en 1997 y 1,8 millones de euros en 1998.

Lino

Falta de precisión en los reglamentos

2.74. Tras dos visitas de inspección prácticas por la Comisión, en el Reino Unido, se detectó que en ese país se habían concedido subvenciones para la producción de lino textil de la variedad Klasse, que normalmente no recibe ayudas⁽⁴⁹⁾. Las autoridades británicas la consideraron una variedad experimental, que sí está admitida por la reglamentación aplicable⁽⁵⁰⁾. A partir de 1994-1995, la variedad Klasse se sembró en extensas zonas: 1 903 ha en 1994-1995, 5 407 ha en 1995-1996 y 7 990 ha en 1996-1997. Sin embargo, no se hizo llegar

Conviene además señalar que la obligación de llevar a cabo controles cruzados se introdujo a partir del 1 de enero de 1997. La corrección propuesta se refiere a los años 1997 y 1998, es decir, un período que debe considerarse transitorio durante el que la Comisión quiso demostrar cierta comprensión, que expresó en un porcentaje de corrección del 2%. Semejante postura se justificaba por el hecho de que la implantación del control cruzado exigía un esfuerzo considerable, máxime cuando se considera que, por ejemplo, en Italia, la gestión de ambas medidas no ha sido confiada al mismo organismo pagador.

2.73. *La Comisión acepta la crítica del Tribunal según la cual este caso debería haber estado mejor documentado.*

⁽⁴⁸⁾ Reglamento (CEE) n° 1558/91 (DO L 144 de 8.6.1991, p. 31).

⁽⁴⁹⁾ La variedad Klasse no consta en el anexo A del Reglamento (CEE) n° 1164/89 (DO L 121 de 29.4.1989, p. 4).

⁽⁵⁰⁾ Artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 1164/89.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

a la Comisión prueba alguna de los ensayos que deberían haberse efectuado en relación con la producción de fibras.

2.75. La Comisión estimó que las superficies sembradas con fines experimentales eran demasiado extensas y que no habrían debido rebasar las 100 hectáreas. En consecuencia, las correcciones ascendieron a 1,45 millones de euros para el ejercicio 1995, 5,9 millones de euros para 1996 y 8,1 millones de euros para 1997. El asunto se llevó ante el Tribunal de Justicia, que en noviembre de 2000 dictó una sentencia por la que se anulaban las correcciones al carecer la Comisión de base jurídica para limitar el tamaño de una superficie experimental pues éste no se especificaba en los Reglamentos ni en ninguna Directiva. Por el contrario, el Tribunal de Justicia determinó que no había indicios de que la siembra no estuviera en proporción con la revisión contemplada ⁽⁵¹⁾ y que la ausencia de ensayos no era concluyente puesto que la condición para optar a las ayudas era la siembra de la superficie y no la transformación de la cosecha obtenida ⁽⁵²⁾.

2.76. Las ayudas para superficies sembradas con variedades en proceso de revisión fueron eliminadas con efectos a partir de la campaña de comercialización 1998/99. Si los Reglamentos hubieran sido más precisos, la mayor parte de la ayuda no tendría que haberse pagado o, por lo menos, la Comisión podría haber efectuado correcciones. El FEOGA habría ahorrado alrededor de 15,5 millones de euros durante los ejercicios 1995 a 1997 (véanse también los apartados 2.77 a 2.84).

Incumplimiento de las observaciones del Tribunal

Ayudas al lino

2.77. En su Informe anual relativo al ejercicio 1992 ⁽⁵³⁾, el Tribunal había recomendado a la Comisión evitar cualquier nueva medida de estímulo a la producción de lino textil, puesto que en ese momento ya existía un excedente de producción para el cual no podía encontrarse comprador. En 1993, los Reglamentos relativos al cultivo de lino textil y cáñamo fueron modificados. La ayuda a la producción de semillas se sumó a la ayuda por hectárea. Esta nueva tasa duplicó la tasa de ayuda por hectárea y resultaba mucho más atractiva que la ayuda para otros cultivos herbáceos.

2.76. *Las autoridades del Reino Unido no informaron a la Comisión a tiempo acerca de las superficies sembradas a título experimental con la citada variedad. Las dimensiones de esas superficies no se pusieron de manifiesto hasta la inspección llevada a cabo por el servicio de liquidación de cuentas de la Comisión, circunstancia que provocó la aplicación de correcciones financieras por la superficie total que rebasaba la experimental. Además, la Comisión propuso un cambio legislativo que el Consejo aprobó con efecto a partir de la campaña de comercialización 1998/99.*

2.77-2.84. *La Comisión empezó a tomar conciencia de los problemas cuando sus servicios observaron el aumento de las superficies sembradas de lino en España a partir de 1994. A raíz de esta observación, el servicio de liquidación de cuentas de la DG Agricultura emprendió una misión en julio de 1995 que permitió detectar en el sector español del lino una serie de anomalías que podrían resumirse bajo el concepto de «caza de primas».*

⁽⁵¹⁾ Asunto C-148/99, sentencia de 9 de noviembre de 2000.

⁽⁵²⁾ Artículos 3 a 8 del Reglamento (CEE) n° 1164/89.

⁽⁵³⁾ DO C 309 de 16.11.1993.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.78. En su Informe anual relativo al ejercicio 1995 ⁽⁵⁴⁾, el Tribunal detectó que entre 1994 y 1995 se había producido un rápido crecimiento de la superficie dedicada a la producción de lino textil y del gasto correspondiente, y también comprobó la aparición de dos nuevos países productores a gran escala, España y el Reino Unido. Tras poner de manifiesto que las cantidades producidas excedían con mucho las necesidades del mercado, recomendó a la Comisión interesarse activamente por este mercado con el fin de remediar dicho excedente. Entre las campañas de comercialización 1992/93 y 1999/2000, la superficie total sembrada con lino textil en España pasó de 0 a 126 000 hectáreas. En ese país, el control de la organización común de mercado del lino lo ejercen los Gobiernos autonómicos.

2.79. El riesgo de que la producción se debiera a la caza de primas quedó patente durante la visita a España de la unidad de liquidación de cuentas de la Comisión en julio de 1995 ⁽⁵⁵⁾. Las auditorías posteriores, realizadas por la división de mercado responsable del lino, respectivamente, en junio de 1997 ⁽⁵⁶⁾ y en julio de 1998 ⁽⁵⁷⁾, esta última junto con la OLAF, no hicieron sino confirmar dicha impresión ⁽⁵⁸⁾. Tras la visita de control efectuada en 1995, se aplicó a España una corrección a tanto alzado para los ejercicios 1994 y 1995 ⁽⁵⁹⁾, por deficiencias en la gestión de la medida. Esta corrección no fue aplicada en posteriores ejercicios debido a que la Comisión consideró, sobre la base de la auditoría conjunta llevada a cabo con la OLAF en 1998, que las autoridades españolas habían mejorado el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa.

2.80. Los Reglamentos no exigían que la paja de lino se sometiera a un proceso de transformación, ni tampoco requerían una producción mínima por hectárea de paja de lino, un rendimiento mínimo de fibra por tonelada de paja de lino transformada o una norma mínima de calidad para la paja de lino. Ya en 1996, la

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Este extremo quedó confirmado por nuevos informes en el mes de junio. En julio de 1998, la UCLAF participó en una misión esencialmente relacionada con el cáñamo en España, aunque se efectuaron algunas comprobaciones respecto del lino que revelaron la presencia de anomalías en ese sector. Como consecuencia de esos problemas, la Comisión adoptó las siguientes medidas legislativas:

- *En febrero de 1996 presentó una propuesta de reforma del sistema de ayudas, consistente por lo esencial en la introducción de una cantidad máxima garantizada y distintos niveles de ayuda para el lino cortado y arrancado. El Consejo no adoptó esa propuesta.*
- *Dadas esas circunstancias, la Comisión presentó en diciembre de 1996 una nueva propuesta que hacía obligatoria la transformación del lino en bruto. Esta propuesta fue adoptada por el Consejo y entró en vigor durante la campaña 1997/98.*
- *Como las superficies declaradas seguían aumentando, la Comisión añadió un requisito de rendimiento mínimo a partir 1998/99.*
- *En noviembre de 1998 se modificó la normativa de forma que el lino y el cáñamo tuvieran que ser declarados con arreglo al SIGC; los controles y las sanciones se hicieron más estrictos.*
- *En noviembre de 1999, la Comisión presentó una nueva propuesta de reforma del sector, que el Consejo adoptó en julio de 2000 y cuya entrada en vigor se producirá en julio de 2001.*

⁽⁵⁴⁾ DO C 340 de 12.11.1996.

⁽⁵⁵⁾ Informe de control (17-21 de julio de 1995) 31.1.1996.

⁽⁵⁶⁾ Informe sobre la producción y la industria transformadora del lino en España (11 y 12 de junio de 1997) 97/2358a.

⁽⁵⁷⁾ Informe de control (27 a 31 de julio de 1998) 26.11.1998.

⁽⁵⁸⁾ Incluso se demostró que, entre 1994 y 1996, no fue posible transformar la cantidad de paja de lino producida, puesto que España no poseía las instalaciones necesarias para ello. Al parecer, la paja de lino fue posteriormente convertida en fibra, aunque no se comercializó al no existir puntos de venta. Además, la producción registrada era sustancialmente inferior a la de los países productores tradicionales y la calidad de la fibra obtenida, muy mediocre.

⁽⁵⁹⁾ El 10 % del gasto declarado por España en la partida presupuestaria 1400 de los ejercicios 1994 (2,3 millones de pesetas) y 1995 (40,4 millones de pesetas).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Comisión decidió proponer enmiendas a los Reglamentos en vigor en aquel momento; en un principio, intentó implantar un sistema de superficie máxima garantizada, lo que hubiera significado que las superficies podrían limitarse, pero esta propuesta no fue adoptada por el Consejo. A partir de la campaña de comercialización 1997/98, la concesión de la ayuda dependía de que el comprador o el productor se comprometieran a asegurar la transformación y de que los encargados de ésta estuvieran homologados. A finales de 1998, resultó evidente para la DG AGRI la necesidad de revisar completamente la organización común de los mercados (OCM) del lino y el cáñamo para luchar contra los abusos detectados en el sector, especialmente en España, aunque también, en menor grado, en otros Estados miembros. Sin embargo, la única medida adoptada con carácter inmediato fue el establecimiento, a partir de la campaña de comercialización 1998/99, de un rendimiento mínimo de paja de lino por hectárea, que variaba dependiendo del método de cosecha utilizado. Esta disposición tampoco surtió efecto: las superficies cultivadas continuaban aumentando y la paja de lino era sometida a un proceso de transformación sin llegar a comercializarse.

2.81. Además, algunas existencias de paja y lino textil fueron destruidas por incendios inexplicables en 1999, y estos hechos se reprodujeron en 2000, lo que era sintomático de la existencia de graves irregularidades en España. En julio de 1999, a petición de la OLAF (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude), el fiscal general encargado en España de la prevención del fraude inició una investigación penal de los hechos mencionados.

2.82. La unidad de liquidación de cuentas de la Comisión no efectuó nuevas auditorías en España, pero, basándose en reuniones y en información obtenida de las autoridades de este país, sugirió que, de conformidad con el apartado 3 del artículo 4 del Reglamento (CE) n° 2988/95 del Consejo relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, se aplicara una corrección a tanto alzado del 10 % del gasto declarado por España en los ejercicios 1996 a 1998 (7,2 millones de euros) por caza de primas. Todavía no se ha enviado la carta de notificación de la corrección, que fue remitida en marzo de 2000 al servicio jurídico de la Comisión, el cual, en una reunión celebrada en abril de 2001, declaró que no podía aprobar la corrección al haberse cumplido todas las condiciones previstas en el Reglamento, lo que era cierto, y que no se podía realizar la corrección atendiendo a criterios «añadidos como ideas de última hora» a los Reglamentos. Por otra parte, como consecuencia de la norma de los 24 meses, sólo se podrá aplicar esta corrección al gasto realizado con posterioridad a julio de 1997, puesto que la carta de notificación de las conclusiones fue enviada a las autoridades españolas en julio de 1999.

2.83. La unidad de liquidación de cuentas llevó a cabo, en julio de 2000, una auditoría relativa a la gestión de la medida en España, y en concreto realizó controles a

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los problemas del sector del lino en España saltaron a la actualidad tras varios incendios de existencias de lino transformado y sin transformar (acontecimientos que se produjeron entre abril y mayo de 1999) en los locales de las empresas transformadoras, lo que generó sospechas de fraude. Los organismos de control de la Comunidad Autónoma afectada procedieron a una comparación entre la capacidad total de producción de lino declarada por los productores proveedores de esos transformadores y la capacidad técnica de los transformadores, comparación que reveló numerosas incoherencias. El procedimiento de liquidación de cuentas correspondiente a los ejercicios financieros de 1996 a 1998 está aún pendiente. Las correcciones financieras para 1999 tendrán en cuenta los resultados de una investigación iniciada por la OLAF en 2000. En octubre de 1999, las autoridades españolas (el FEGA, como organismo coordinador del órgano pagador de la Comunidad Autónoma) solicitó un periodo suplementario (hasta el 30 de abril de 2000) para el pago de la ayuda, dado que tenía que efectuar nuevas comprobaciones sobre diversos casos de «presuntas irregularidades». La Comisión accedió a prorrogar ese plazo.

En junio de 2000, la DG AGRI emprendió una misión junto con la DG AUDIT (FEGA y Comunidad Autónoma de Castilla y León) con el fin de comprobar los gastos realizados con cargo a la campaña 1998/99. Simultáneamente, la OLAF realizó en España varias auditorías relacionadas con los presuntos casos de fraude. En diciembre de 2000, la Fiscalía Anticorrupción española informó a la OLAF de las conclusiones de su investigación. Por su parte, la OLAF concluyó su informe en marzo de 2001. El procedimiento de liquidación de cuentas basado en esos resultados está actualmente en marcha. La Comisión desearía recordar que el límite de 24 meses para las correcciones financieras no es aplicable a las consecuencias financieras de las irregularidades y los casos de negligencia achacables a las autoridades administrativas u otros órganos de los Estados miembros [apartado 2 del artículo 8 del Reglamento (CE) n° 1258/1999]. Por consiguiente, la Comisión considera prematuras las conclusiones del Tribunal de Cuentas en lo que respecta a las pérdidas para el FEOGA.

La Comisión decidió aplicar una corrección del 10 % por las deficiencias del sistema de control detectadas durante 1994 y 1995. El procedimiento de liquidación de cuentas para los ejercicios financieros de 1996 a 1998 aún está en marcha. Para 1999, los resultados de la investigación de la OLAF constituirán la base de una corrección financiera. Por lo tanto, la Comisión considera que está poniendo el remedio adecuado a las deficiencias detectadas en España. Como ya se ha explicado (apartados 2.84-2.91), la Comisión trató de proponer cambios en la normativa vigente en febrero de 1996, pero esa propuesta fue rechazada por el Consejo.

las fábricas de transformación. En el curso de la auditoría, se puso de manifiesto que las autoridades españolas no habían comunicado a su debido tiempo ⁽⁶⁰⁾ las importantes irregularidades que habían aparecido en el momento de realizarse los controles. Esta observación podría haberse efectuado mucho antes y hubiera servido como base jurídica firme para las correcciones de los ejercicios 1996 a 1998. Asimismo, en virtud de la norma de los 24 meses, la corrección por esta omisión únicamente podría referirse al gasto desembolsado desde marzo de 1999 en adelante (al haber sido enviada la carta de notificación de las conclusiones a las autoridades españolas en marzo de 2001).

2.84. Como resultado de los efectos combinados de unas normas particularmente endeble, de la indiferencia ante las recomendaciones del Tribunal y de un seguimiento insuficiente por parte de la Comisión, la caza de primas en relación con la ayuda al lino estuvo a la orden del día en España entre 1994 y 2000, y existen indicios de que las irregularidades podrían haberse generalizado. Si las disposiciones reglamentarias hubieran sido adecuadas, buena parte de las ayudas concedidas a España, aproximadamente 180 millones de euros, no hubieran tenido que pagarse en relación con los ejercicios FEOGA 1994 a 2000 (véase asimismo el apartado 2.76).

Decisión financiera para 2000

Remisión tardía de documentos y datos sobre pagos

2.85. Los informes y cuentas del organismo de certificación respecto de cuatro organismos pagadores — Región Vallona (Bélgica), FEGA (Fondo Español de Garantía), Navarra y La Rioja — fueron remitidos después del plazo establecido de 10 de febrero de 2001. Uno de los organismos (FEGA) no pudo presentar las cuentas a su debido tiempo a causa de un fallo del equipo Faudit-ED (sistema de datos referido al almacenamiento público) suministrado por la Comisión. Los otros retrasos estuvieron motivados por la insuficiencia de los recursos destinados a la certificación. Sin embargo, estos documentos llegaron a tiempo para que la Comisión pudiera adoptar una decisión.

2.86. No obstante, en el momento de la consulta con los Estados miembros, 19 organismos pagadores no habían facilitado a la Comisión los datos sobre pagos que exige la normativa comunitaria ⁽⁶¹⁾, por lo que dicha

⁽⁶⁰⁾ Apartado 2 del artículo 6 del Reglamento (CE) n° 1164/89.

⁽⁶¹⁾ Reglamento (CE) n° 2390/1999 de la Comisión (DO L 295 de 16.11.1999, p. 1).

institución propuso excluir ⁽⁶²⁾ las cuentas de estos organismos pagadores de la decisión. Finalmente, dos de estos organismos proporcionaron los datos de manera inmediata. La decisión fue adoptada el 8 de mayo y todo el gasto relativo a 17 organismos pagadores (7 490 millones de euros) quedó excluido de la misma.

2.87. El hecho de que los organismos pagadores no proporcionaran determinados datos sobre pagos no pone en duda que las cuentas sean «veraces, completas y exactas» ⁽⁶³⁾ y no constituye, en opinión del Tribunal, motivo suficiente para excluir el gasto. La Comisión tendría que explorar otras vías para obligar a los Estados miembros a enviar a tiempo los datos requeridos y evitar retrasos en la adopción de la decisión financiera.

2.87. *El Reglamento exige a los Estados miembros que remitan los datos de cada pago a la Comisión. Dos Estados miembros no enviaron la información solicitada. Esa situación afecta a la eficacia de todo el proceso de liquidación de cuentas, ya que determinados controles referentes a esos Estados miembros no pueden realizarse, o sólo pueden realizarse parcialmente. Ello es manifiestamente injusto para los Estados miembros que han enviado los datos necesarios. Por consiguiente, la Comisión consideró impropio aceptar las cuentas de los organismos pagadores que no habían enviado los datos correspondientes a cada pago.*

No obstante, la Comisión toma nota de las observaciones del Tribunal de Cuentas y estudiará detenidamente las medidas que debería adoptar en el futuro en casos semejantes.

Reservas en la certificación de las cuentas y correcciones efectuadas

2.88. Teniendo en cuenta la exigencia impuesta a los organismos certificadores de que obtengan un nivel de confianza total del 95 %, cabe observar que la mayoría obtuvo este nivel recurriendo exclusivamente a pruebas de confirmación, mientras que otros redujeron el nivel de seguridad necesario de estas pruebas al 70 % y obtuvieron el nivel restante de otras fuentes ⁽⁶⁴⁾. El muestreo estadístico (muestreo por unidades monetarias) fue utilizado en la gran mayoría de las verificaciones contables ⁽⁶⁵⁾. La conclusión general es que el nivel de error detectado por los organismos certificadores en las cuentas de los organismos pagadores ⁽⁶⁶⁾ correspondientes a 2000 no sobrepasó el 1 % (412 millones de euros) del

⁽⁶²⁾ La exclusión es una decisión oficial, sin repercusión financiera. Los gastos que se excluyen son liquidados posteriormente, una vez se haya suministrado a la Comisión el trabajo o la información adicional.

⁽⁶³⁾ Apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CE) n° 1663/95 de la Comisión (DO L 158 de 8.7.1995, p. 6).

⁽⁶⁴⁾ Véase el apartado 39 del Informe especial n° 22/2000 (DO C 69 de 2.3.2001).

⁽⁶⁵⁾ Véanse los apartados 33 a 35 del Informe especial n° 22/2000.

⁽⁶⁶⁾ Véase el apartado 24 del Informe especial n° 22/2000.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

total declarado. Seis organismos pagadores — Región Vallona (Bélgica), Baden-Württemberg (Alemania), Navarra (España), SDE (Service Déconcentrés de l'Etat), Ofival (Office Interprofessionnel des Viandes — Francia) y el Ifadap (Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas — Portugal) — tuvieron un nivel de error importante.

2.89. En total, las cuentas de 23 organismos pagadores fueron objeto de reservas por los organismos certificadores (véase el **cuadro 2.5**). Muchas de estas reservas eran de naturaleza técnica e importancia menor, aunque en el caso de 10 organismos pagadores llegaron a representar un importe de 89 millones de euros. Cuando el organismo pagador toma las medidas necesarias para remediar las deficiencias detectadas y recuperar los pagos indebidos, la Comisión no impone correcciones.

2.90. El valor total de las correcciones efectuadas sobre la base de la certificación de las cuentas asciende a 3,2 millones de euros. En relación con las correcciones basadas en los resultados de muestras seleccionadas estadísticamente, la política seguida por la Comisión consiste en corregir el error más probable (EMP). La corrección debe basarse únicamente en el EMP extrapolado de los pagos excesivos y convendría alertar a los organismos certificadores para que excluyan los pagos insuficientes ⁽⁶⁷⁾. Las correcciones basadas en el error más probable no han sido incluidas en la decisión financiera y se llevarán a cabo durante el proceso de conformidad (unos 35 millones de euros); tendrían que haberse incluido en la decisión financiera.

Problemas referentes a la acreditación

2.91. Las cuentas del SDE (Francia) han sido objeto de reservas por tercer año consecutivo. A pesar de las críticas efectuadas en el pasado, las autoridades francesas atribuyen temporalmente al SDE la responsabilidad ⁽⁶⁸⁾ de las medidas de desarrollo rural. El gasto correspondiente a estas medidas ascendió a 187 millones de euros, de los cuales 8,9 millones fueron objeto de reservas. El organismo de certificación emitió reservas respecto de

2.90. *La Comisión toma nota de los comentarios del Tribunal de Cuentas, según el cual en la liquidación de cuentas deberían haberse efectuado correcciones basadas en la extrapolación de los errores. Además, estudiará detenidamente la posibilidad de proceder de ese modo en el futuro con arreglo al marco normativo existente.*

⁽⁶⁷⁾ La directriz n° 8 de la Comisión se refiere únicamente a los excesos a la hora de calcular el EMP (error más probable).

⁽⁶⁸⁾ A partir de 2001 el CNASEA será el órgano responsable de las medidas de desarrollo rural.

Cuadro 2.5 — Organismos pagadores por gasto declarado en 2000

Nº	Estado miembro	Organismo pagador	Importes declarados (millones euros) ⁽¹⁾	% del total	Cuentas con reservas ⁽²⁾
1	I	AGEA	5 077,38	12,32	x
2	F	ONIC	4 302,99	10,44	x
3	EL	Gedidagep ⁽³⁾	2 611,06	6,34	x
4	UK	MAFF	2 281,53	5,54	
5	IRL	DAF	1 628,21	3,95	
6	E	Andalucía ⁽³⁾	1 598,26	3,88	
7	DK	EU-Direktoratet	1 336,59	3,24	
8	F	ONIOL	1 094,91	2,66	
9	F	SDE	919,59	2,23	x
10	A	AMA	904,33	2,19	
			21 754,85	52,80	
11	D	Bayern Landwirtschaft	836,13	2,03	
12	D	Hamburg-Jonas	801,22	1,94	
13	F	Onilait	797,00	1,93	
14	E	Castilla y León ⁽³⁾	757,05	1,84	
15	S	SJV	751,42	1,82	
16	SU	MMM	727,56	1,77	
17	UK	IBEA	707,01	1,72	
18	F	Ofival	700,57	1,70	x
19	E	Castilla - La Mancha ⁽³⁾	664,13	1,61	
20	B	BIRB	663,38	1,61	
21	E	FEGA	601,97	1,46	
22	D	Niedersachsen	596,57	1,45	x
23	F	FIRS	564,18	1,37	
24	D	BLE	550,20	1,34	
25	P	INGA	538,03	1,31	x
26	UK	SERAD	535,70	1,30	
27	NL	PZ	522,48	1,27	
28	E	Extremadura ⁽³⁾	504,80	1,23	
29	NL	HPA	445,78	1,08	x
30	E	Aragón ⁽³⁾	381,41	0,93	
31	D	Baden-Württemberg	375,76	0,91	x
32	D	Mecklenburg-Vorpommern	356,48	0,87	
33	D	Brandenburg	341,70	0,83	
34	D	Sachsen-Anhalt	339,04	0,82	
35	I	DCCC	319,82	0,78	
36	D	Sachsen	289,41	0,70	x
37	UK	WOAD	282,66	0,69	
38	B	Ministerie van Landbouw (DG3)	277,02	0,67	
39	F	CNASEA	275,46	0,67	
40	NL	LASER	266,18	0,65	
41	D	Nordrhein-Westfalen LWK Munst	250,68	0,61	
42	D	Schleswig-Holstein	248,50	0,60	x
43	E	Cataluña ⁽³⁾	248,19	0,60	x
44	D	Thüringen	242,17	0,59	x
45	F	Oniflhor	230,75	0,56	x
46	UK	DARD	226,18	0,55	
47	D	Hessen	184,19	0,45	x
48	F	Onivins	174,56	0,42	x
49	D	Rheinland-Pfalz	150,21	0,36	x
50	E	Canarias ⁽³⁾	142,45	0,35	
51	P	IFADAP	135,49	0,33	
52	F	Odeadom	135,16	0,33	
53	I	ENR	127,86	0,31	
54	E	Valencia ⁽³⁾	125,23	0,30	
55	E	Navarra ⁽³⁾	114,05	0,28	x
56	D	Nordrhein-Westfalen LWK Bonn	92,81	0,23	
57	E	Galicia ⁽³⁾	87,41	0,21	
58	NL	PVE	82,24	0,20	
59	E	Murcia ⁽³⁾	81,49	0,20	
60	A	ZA Salzburg	70,84	0,17	x
61	IRL	DMNR	53,08	0,13	x
62	NL	DLG	50,96	0,12	
63	E	Madrid ⁽³⁾	45,64	0,11	
64	A	BMLFUW Pras B10	42,15	0,10	
65	NL	PT	41,67	0,10	
66	E	Asturias ⁽³⁾	41,17	0,10	
67	E	Pais Vasco ⁽³⁾	38,87	0,09	
68	E	La Rioja ⁽³⁾	29,13	0,07	
69	F	SAV	27,87	0,07	
70	L	Ministère de l'agriculture	20,64	0,05	
71	E	Baleares	18,55	0,05	
72	E	Cantabria ⁽³⁾	18,50	0,04	
73	D	Bayern, St MLU	16,80	0,04	
74	D	Saarland	15,20	0,04	x
75	UK	FC	13,52	0,03	
76	B	Vlaamse Gemeenschap	9,27	0,02	
77	D	Hamburg	9,17	0,02	
78	F	Ofimer	8,32	0,02	
79	D	Nordrhein-Westfalen LfBj	7,93	0,02	
80	B	Organisme payeur de la Région wallone	5,57	0,01	x
81	D	Nordrhein-Westfalen LfA	2,88	0,01	x
82	UK	CCW	2,63	0,01	
83	D	Berlin	1,88	0,00	
84	A	BMLF Abt VI. B.8 (Wein)	1,37	0,00	
85	D	Bremen	1,24	0,00	
86	E	FROM	0,36	0,00	
Total			41 199,78	100,00	23

⁽¹⁾ Hay que señalar que algunos Estados miembros no deducen automáticamente ningún importe negativo en concepto de la partida presupuestaria B1-3 7 0 0 (liquidación de cuentas) de los importes que declaran. No obstante, los importes que figuran en este cuadro son los efectivamente declarados por los Estados miembros.

⁽²⁾ Cuentas con reservas debido a errores financieros, restricciones del ámbito u otras reservas.

⁽³⁾ Importe excluido de la decisión financiera de 8 de mayo de 2001.

Nota: Tipos de cambio para los Estados miembros no integrados en la zona del euro:

Dinamarca: 7,4619, Grecia: 340,75, Suecia: 9,0455, Reino Unido: 0,6156.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

un total de 43 millones de euros (4,69 % del gasto declarado) y llegó a la conclusión de que el SDE no cumple los criterios de acreditación clave, no es viable ni tampoco fiscalizable. Tanto el Tribunal como la Comisión ⁽⁶⁹⁾ consideran que las autoridades francesas deberían retirar la acreditación al SDE. Si no lo hacen, el resultado sería la reducción de los anticipos.

2.92. En lo que respecta a Región Vallona, se han venido aplicando procedimientos simplificados de acreditación desde 1996. Dado el incremento en el gasto gestionado por este organismo pagador, la Comisión ha solicitado una revisión de la acreditación.

2.93. En general, la situación con respecto a los deudores sigue siendo insatisfactoria, sobre todo en Valencia (España), DCCC (Direzione Compartimentale delle Contabilità Centralizzate), AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura — Italia) y la Welsh Office (Reino Unido). El importe total de la deuda se eleva a 2 014 millones de euros y los avances de la OLAF para lograr su cobro han sido limitados. La deuda total pendiente, según los datos de dicha Oficina, asciende a 2 210 millones de euros. No es posible conciliar esta cantidad con el total señalado por los organismos pagadores, puesto que este último contiene otros elementos que los comunicados en virtud del Reglamento (CEE) n° 595/91 y existen diferencias de calendario. La OLAF ha iniciado trabajos para liquidar toda la deuda registrada antes de 1995. El importe en juego es de 944 millones de euros. Con vistas a realizar correcciones en las decisiones de conformidad, la OLAF debe notificar [según el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 1663/95] a los Estados miembros correspondientes las cantidades que pretende cargarles y que pueden ser amortizadas con cargo al FEOGA. En junio de 2001, la OLAF había notificado a diez Estados miembros su intención de proponer una decisión de liquidación de cuentas para reclamarles 5,5 millones de euros y la Comunidad amortizará 63 millones de euros. Italia, país al que corresponde la mayor parte de la deuda (68 %), recibió una comunicación informándole de que podría amortizarse un total de 67 millones de euros e imputarse a su presupuesto nacional un importe de 331 millones. La primera decisión de conformidad que incluirá correcciones en las deudas imputadas a los Estados miembros probablemente no será adoptada antes de finales de 2001.

2.92. *Se ha llevado a cabo una revisión completa de la acreditación del organismo pagador del organismo de la Región Valona. En sus conclusiones, el organismo de certificación concluye que la estructura del organismo pagador ha mejorado y se ajusta a la normativa comunitaria.*

2.93. *La unidad de liquidación de cuentas ha tomado varias iniciativas dirigidas a examinar la gestión de las deudas por los organismos pagadores cuando proceda a su nueva investigación en 2001. Se ha admitido que la situación relativa a los deudores permanece insatisfactoria en muchos organismos pagadores, a pesar de las mejoras obtenidas. La mejora de la gestión de las deudas es una prioridad esencial para la unidad de liquidación de cuentas.*

⁽⁶⁹⁾ Véanse el apartado 2.66 del Informe anual relativo al ejercicio 1999 (DO C 342 de 1.12.2000) y el apartado 18 del Informe especial n° 22/2000 (DO C 69 de 2.3.2001).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.94. Los organismos de certificación de la mayoría de los organismos pagadores alemanes no eran independientes «funcionalmente de los organismos pagadores y coordinadores» (63). Tras una solicitud de la Comisión, las autoridades alemanas se han hecho cargo del problema y todos los organismos de certificación deberán ser independientes en el momento en que lleven a cabo la certificación de 2001.

2.95. El anexo del Reglamento (CE) n° 1663/95 de la Comisión indica que «no se realizará ningún pago en efectivo» (70). En Grecia, se paga en efectivo a la mayoría de los agricultores; aunque estos reciben un cheque, si no hay ningún banco en el pueblo donde viven, o en las proximidades, lo endosan a la cooperativa, y un representante de ésta lo cobra en el banco, el cual distribuye el dinero a los agricultores que deben firmar un listado señalando que han recibido dicho pago. Las cantidades inferiores a 100 000 dracmas griegas se pagan directamente en efectivo. La pista de auditoría desaparece a partir del momento en que se cobran los cheques.

2.96. Las autoridades griegas reconocen los puntos débiles de este sistema y se han comprometido a efectuar los pagos mediante transferencia bancaria, aunque se han dado escasos pasos en esa dirección. La Comisión ha informado a las autoridades griegas sobre la necesidad de efectuar pagos directos en todos los regímenes de la próxima campaña de comercialización y ha amenazado con imponer sanciones económicas si no lo hacen. Las medidas adoptadas por la Comisión son fundamentales para proporcionar una pista de auditoría adecuada.

Conclusión

2.97. Pese a la reforma en 1996 del procedimiento de liquidación de cuentas, la Comisión continuó detectando importantes deficiencias en los sistemas subyacentes con motivo de las pruebas de conformidad efectuadas en relación con el gasto de los ejercicios del FEOGA 1996, 1997 y 1998 (véanse también los apartados 2.17 a 2.19 relativos a las reducciones de los anticipos). En opinión del Tribunal, la Comisión debería haber aplicado en algunos casos correcciones a tanto alzado más elevadas en las decisiones de conformidad, que como resultado deberían haberse traducido en importes más elevados (véanse los apartados 2.61, 2.64 y 2.74 a 2.76). La decisión financiera debería haberse adoptado en el plazo previsto y el hecho de que los organismos pagadores no hayan proporcionado

2.97. Como el Tribunal de Cuentas indicaba en su Informe especial n° 22/2000 y en el apartado 2.194, la reforma ha aumentado la transparencia en los Estados miembros y ha supuesto un logro considerable. La Comisión está convencida de que la reforma del procedimiento de liquidación, junto con otras medidas como la introducción del SIGC, ha reducido considerablemente los riesgos para el presupuesto comunitario. La Comisión considera haber aplicado los porcentajes de corrección a tanto alzado de conformidad con el párrafo cuarto del apartado 4 del artículo 7 del Reglamento (CE) n° 1258/1999 y con el documento VI/5330/97. Como ya se explica en el apartado 2.55, al efectuar las correcciones financieras la Comisión tiene en cuenta todos los elementos de las directrices y no se basa únicamente en un resumen de los criterios.

(70) La versión francesa señala incorrectamente que «ningún pago se efectuará de inmediato».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

detalles sobre los pagos no es motivo suficiente para excluir el gasto. Por otra parte, a pesar de las reiteradas advertencias del Tribunal, los puntos débiles en la normativa sobre las ayudas a la producción del aceite de oliva y del lino no fueron corregidos hasta que se detectaron graves irregularidades. Si estos puntos débiles no hubieran existido, no se habría pagado a España y al Reino Unido buena parte, aproximadamente 195,5 millones de euros, de la ayuda concedida en los ejercicios 1999 — 2000 (véanse los apartados 2.76 y 2.84).

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES ANTERIORES

Controles físicos de los productos agrícolas que se benefician de restituciones a la exportación

2.98. En su Informe especial n° 20/98 ⁽⁷¹⁾, el Tribunal efectuó recomendaciones para mejorar el marco de control de las operaciones de restituciones a la exportación. Las principales recomendaciones se referían a:

- la utilización más efectiva del análisis de riesgos para la selección de partidas de exportación con vistas a su control físico,
- el registro, evaluación y elaboración de informes sobre los resultados de esas comprobaciones,
- la introducción de un enfoque de planificación estratégica ajustado al tipo de producto exportado,
- la necesidad de comprobar sistemáticamente que los productos ofrecen una calidad sana, cabal y comercial,
- la conveniencia de imponer la obligatoriedad de los análisis de riesgos y de extenderlo a todas las medidas y regímenes que afectan al presupuesto comunitario, lo que permitiría a los Estados miembros asignar sus recursos de manera más efectiva.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La disociación de los gastos efectuados por algunos organismos pagadores se ajusta a lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 4 del Reglamento (CE) n° 1258/1999, el apartado 1 del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 1663/95 y el Reglamento (CE) n° 2390/1999.

Por lo que respecta al lino en España, la Comisión decidió aplicar una corrección del 10 % por las deficiencias del sistema de control detectadas en 1994 y 1995. El procedimiento de liquidación de cuentas correspondiente a los ejercicios financieros de 1996 a 1998 aún está pendiente. Para 1999, los resultados de la investigación de la OLAF constituirán la base de las correcciones financieras. Por lo tanto, la Comisión considera que las deficiencias detectadas en España han sido y están siendo objeto de una atención suficiente por parte de la Comisión. Como ya se ha explicado (apartados 2.84 a 2.91) la Comisión trató de proponer cambios del Reglamento ya en febrero de 1996, pero esa propuesta fue rechazada por el Consejo.

⁽⁷¹⁾ Informe especial n° 20/98 (DO C 375 3.12.1998) (en adelante denominado «IE n° 20/98»).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.99. El Informe también invitaba a la Comisión a agilizar el seguimiento de deficiencias que había detectado en los sistemas de los Estados miembros.

2.100. Los apartados siguientes recogen la posición del Consejo y del Parlamento Europeos ante estas recomendaciones, así como la actuación subsiguiente de la Comisión.

Recomendaciones del Consejo de la Unión Europea

2.101. El Consejo de la Unión Europea, en su informe del grupo «Agrifin» de 5 de febrero de 1999 sobre el Informe especial n° 20/98 del Tribunal, aceptó las principales observaciones formulada por éste, y recomendó que la Comisión adoptase las siguientes medidas:

- a) centralizar todos los datos sobre las prácticas aplicadas en los Estados miembros con el fin de establecer un procedimiento de comunicaciones que permitiera mejorar la calidad de los controles en toda la Comunidad;
- b) continuar mejorando la calidad de los controles mediante la presentación de análisis en el Comité «Mecanismos de Intercambio», que también deberán reflejar las prácticas de la Dirección General correspondiente y de la OLAF;
- c) determinar cuál debe ser la intensidad de los controles físicos de las operaciones beneficiarias de restituciones a la exportación mediante una aplicación prudente del análisis de riesgos, consistente en realizar controles menos severos a las mercancías convencionales y a los que presentan menor riesgo.

Propuestas del Parlamento Europeo

2.102. En su Informe de 4 de marzo de 1999 relativo a la aprobación de la gestión para el ejercicio 1997, el Parlamento Europeo se mostró de acuerdo con las principales observaciones del Tribunal, e invitó a la Comisión a:

- a) mejorar la coordinación entre los controles físicos y los realizados *a posteriori* ⁽⁷²⁾ dentro de un marco legal apropiado, como sugirió el Tribunal. Para ser

2.102.

- a) *Procede añadir los guiones siguientes:*

— «exigiendo a los Estados miembros que presenten evaluaciones anuales de la ejecución y la eficacia de los controles físicos (IE n° 20/98, sexto guión del apartado 4.4);

⁽⁷²⁾ Reglamento (CEE) n° 4045/89 del Consejo (DO L 388 de 30.12.1989, p. 18).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- eficiente, esta coordinación tendría que anteponerse a toda consideración basada en la subsidiariedad;
- b) prestar una mayor atención a la eficacia de los procedimientos de selección de partidas de mercancías para su comprobación física;
- c) exigir a los Estados miembros la utilización de análisis de riesgos y el envío de evaluaciones anuales de la aplicación y eficacia de los controles;
- d) imponer la comprobación sistemática de la calidad comercial de todas las muestras sometidas a análisis de laboratorio.

Seguimiento efectuado por la Comisión de las observaciones del Tribunal

2.103. La Comisión respondió positivamente a algunas de las observaciones y recomendaciones del Tribunal, adoptando las medidas siguientes:

- aplicando correcciones financieras ⁽⁷³⁾ por un total de 188 millones de euros a varios Estados miembros que no habían cumplido las disposiciones relativas a las comprobaciones físicas ⁽⁷⁴⁾ (véase el **cuadro 2.6**) (apartado 2.6 del IE n° 20/98),
- informando a los Estados miembros sobre la utilización de análisis de riesgos mediante el Comité de mecanismos de intercambio (tercer guión del apartado 4.4 del IE n° 20/98),

⁽⁷³⁾ Decisión 2000/216/CE de la Comisión, de 1 de marzo de 2000, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) (DO L 67 de 15.3.2000, p. 37); y Decisión 2000/449/CE de la Comisión, de 5 de julio de 2000, por la que se excluyen de la financiación comunitaria determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo a la sección de Garantía del FEOGA (DO L 180 de 19.7.2000, p. 49).

⁽⁷⁴⁾ Reglamento (CEE) n° 386/90 del Consejo, de 12 de febrero de 1990, relativo al control de las exportaciones de productos agrícolas que se benefician de una restitución o de otros importes (DO L 42 de 16.2.1990, p. 6).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- *permitiendo, en el caso de los Estados miembros que hayan optado por los análisis de riesgo, la disminución del número de pruebas de laboratorio cuando la repetida obtención de resultados satisfactorios otorgue la seguridad suficiente (IE n° 20/98, noveno guión del apartado 4.4)».*

Cuadro 2.6 — Total de correcciones efectuadas, conforme a las Decisiones 2000/216/CE y 2000/449/CE de la Comisión

Ejercicio	Estado miembro	Ámbito	Partida	Causas	Consecuencias financieras (euros) ⁽¹⁾
1996-1998	Bélgica	Restituciones a la exportación	2100	Incumplimiento del porcentaje mínimo de comprobaciones en el sector de la carne de vacuno	186 173
1996-1998	Dinamarca	Restituciones a la exportación	Varias	Insuficiencias en la calidad de las comprobaciones efectuadas por las aduanas	29 077 014
1996-1998	Alemania	Restituciones a la exportación	Varias	Incumplimiento del porcentaje mínimo de comprobaciones, insuficiencias en las comprobaciones cualitativas	21 872 394
1996-1998	Grecia	Restituciones a la exportación	Varias	Insuficiencias en la calidad de las comprobaciones efectuadas por las aduanas	1 031 894
1996-1998	Francia	Restituciones a la exportación	Varias	Insuficiencias en la calidad de las comprobaciones efectuadas por las aduanas	99 083 770
1996-1998	Italia	Restituciones a la exportación	Varias	Incumplimiento de los porcentajes de comprobaciones, insuficiencias en la calidad de los comprobaciones efectuadas por las aduanas	31 847 349
1996-1998	Luxemburgo	Restituciones a la exportación	Varias	Insuficiencias en las comprobaciones cuantitativas (pesaje)	5 466
1996-1998	Reino Unido	Restituciones a la exportación	Varias	Insuficiencias en la calidad de las comprobaciones en el sector de los cereales	5 171 461
Total					188 275 521

⁽¹⁾ Corrección equivalente al 5 % del gasto total de financiación de las restituciones a la exportación de productos agrícolas efectuada a todos los países excepto Luxemburgo, al que se aplicó una corrección equivalente al 2 % del total de dicho gasto.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- solicitando a los Estados miembros la aplicación de una clasificación uniforme de los riesgos vinculados a distintas mercancías (cuarto guión del apartado 4.4 del IE n° 20/98),
- animando a los Estados miembros a incorporar a sus sistemas nacionales de análisis de riesgos un sistema de seguimiento y respuesta para garantizar que las comprobaciones seleccionadas se realicen efectivamente, o se expliquen de modo satisfactorio los motivos por los que no se han realizado (quinto guión del apartado 4.4 del IE n° 20/98),
- permitiendo a los Estados miembros que optaron por efectuar análisis de riesgos reducir la intensidad de las comprobaciones de mercancías convencionales ⁽⁷⁵⁾ y en las aduanas que sólo tratan una serie limitada de mercancías procedentes de unos pocos operadores ⁽⁷⁶⁾ (apartado 3.7 del IE n° 20/98),
- obligando a los Estados miembros a evaluar anualmente la ejecución de los controles físicos (sexto guión del apartado 4.4 del IE n° 20/98).

2.104. Ahora bien, la Comisión no respondió con medidas a otras cuestiones suscitadas por el Tribunal y por tanto:

- no propuso ningún requisito para la comprobación rutinaria ⁽⁷⁷⁾ por los laboratorios de aduanas de la calidad sana, cabal y comercial de las exportaciones de productos agrícolas en el momento de la exportación (guión octavo del apartado 4.4 del IE n° 20/98),

2.104.

El Reglamento (CE) n° 2655/1999 introdujo el apartado 5 del artículo 5 del Reglamento (CE) n° 2221/95. No obstante, la comprobación rutinaria de todos los aspectos de calidad en todas las muestras tomadas con arreglo al Reglamento (CEE) n° 386/90 por los laboratorios designados para los controles aduaneros sería en algunos casos imposible (por ejemplo, las hormonas en la carne y el glicol en el vino).

⁽⁷⁵⁾ Reglamento (CE) n° 2221/95 de la Comisión, de 20 de septiembre de 1995, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 386/90 del Consejo en lo que se refiere al control físico de las exportaciones de productos agrícolas que se benefician de una restitución (DO L 224 de 21.9.1995, p. 13).

⁽⁷⁶⁾ Reglamento (CE) n° 2655/1999 de la Comisión, de 16 de diciembre de 1999, que modifica el Reglamento (CE) n° 2221/95 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 386/90 del Consejo en lo que se refiere al control físico de las exportaciones de productos agrícolas que se benefician de una restitución y modifica el Reglamento (CE) n° 3122/94, por el que se establecen los criterios para efectuar el análisis de riesgos en lo que concierne a los productos agrícolas que se benefician de una restitución (DO L 325 de 17.12.1999, p. 12).

⁽⁷⁷⁾ La comprobación afectaría a todas las muestras tomadas con arreglo al apartado 3 del artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 386/90.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

— no estudió la posibilidad de crear un marco jurídico que combinara de manera óptima los controles físicos y los realizados *a posteriori* (apartado 4.1 del IE n° 20/98),

Se ha solicitado a los Estados miembros que describan en el informe anual las medidas adoptadas para mejorar la coordinación con el Reglamento (CEE) n° 4045/89. Los servicios de la Comisión examinarán junto con los Estados miembros cómo combinar mejor los esfuerzos de control en el momento de la exportación y posteriormente a ella.

— no evaluó la efectividad de los procedimientos de selección de mercancías para su inspección física (apartado 4.3 del IE n° 20/98),

Como parte del procedimiento de liquidación de cuentas del FEOGA, en 1999 y 2000 se efectuaron auditorías en algunos Estados miembros para evaluar procedimientos aduaneros concretos. Durante esas auditorías, se trató en algunos Estados miembros el tema de la selección de los controles de las inspecciones físicas. En el futuro, este aspecto se tendrá más en cuenta en el marco de los informes anuales.

— no efectuó propuestas para imponer la obligatoriedad del análisis de riesgos, dado que Grecia e Italia no estaban en condiciones de llevar a cabo dicho análisis debido a la falta de informatización (primer guión del apartado 4.4 del IE n° 20/98),

Teniendo en cuenta las críticas de algunos Estados miembros (por ejemplo, Grecia, que no puede aplicar un sistema de análisis de riesgo debido a la falta de un sistema informatizado), no se dio carácter obligatorio al análisis de riesgo. No obstante, con el fin de incitar a los Estados miembros a implantar ese sistema, las simplificaciones del artículo 5 bis del Reglamento (CE) n° 2221/95 (es decir, la reducción de los niveles de control de los productos no recogidos en el anexo I) sólo se aplicarán a los Estados miembros que empleen un sistema de análisis de riesgo.

— no procuró obligar a los Estados miembros a notificar anualmente sus estrategias de inspecciones físicas, incluidos los porcentajes de inspecciones clasificados conforme al riesgo evaluado (guión segundo del apartado 4.4 del IE n° 20/98),

A raíz de las observaciones de algunos Estados miembros, se requiere cierta flexibilidad en los controles físicos (en caso de que sea necesario modificar los programas estratégicos a lo largo del año para adaptarse a nuevas circunstancias).

— no obligó a los Estados miembros a registrar en bases de datos específicas las irregularidades halladas en las restituciones a la exportación (guión séptimo del apartado 4.4 del IE n° 20/98).

Conforme al Reglamento (CEE) n° 595/91, los Estados miembros están obligados a comunicar a la Comisión una lista de irregularidades que hayan sido objeto de una primera comprobación administrativa o judicial. La OLAF está poniendo a punto actualmente una aplicación que permitirá a los Estados miembros declarar y comunicar los casos de irregularidad en formato electrónico. Los resultados permitirán también a los Estados miembros crear sus propias bases de datos sobre estos casos, que incluirán la información propuesta por el Tribunal de Cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.105. La Comisión siguió parcialmente las recomendaciones del Tribunal. Con respecto a la mejora de los controles, su enfoque ha consistido fundamentalmente en considerarla una opción en vez de una obligación, invitando a los Estados miembros a utilizar el análisis de riesgos.

2.106. La recomendación anterior de hacer obligatoria la aplicación del análisis de riesgos debe extenderse a todos los ámbitos de control que afectan financieramente al presupuesto comunitario ⁽⁷⁸⁾, con el fin de mejorar la efectividad de los controles aduaneros.

Organización común del mercado de la carne de ovino y caprino

Introducción

2.107. La organización común de mercado (OCM) de la carne de ovino y caprino fue creada en 1980. Su principal medida consiste en el pago de una prima anual a los productores. Desde la introducción de los límites máximos individuales en la campaña 1993, no se han producido cambios importantes en el régimen de estas primas.

⁽⁷⁸⁾ Apartado 5 del preámbulo al Informe especial n° 13/98 sobre la fiscalización del empleo de técnicas de análisis de riesgos en el control aduanero y en el despacho de mercancías. Véase asimismo el Informe especial n° 20/98 sobre la fiscalización de los controles físicos de los productos agrícolas que se benefician de restituciones a la exportación (DO C 375 de 3.12.1998).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.106. *La Comisión coincide con el Tribunal de Cuentas en que el análisis de riesgo debe extenderse a todos los tipos de controles con repercusiones financieras en el presupuesto de la Unión Europea. A raíz del seminario sobre aduanas 2000 celebrado con los Estados miembros para efectuar un estudio del análisis de riesgo, la Comisión siguió colaborando con éstos en un plan de aplicación del análisis de riesgo que incluye el proceso de la gestión del riesgo, plan que actualmente se ha llevado ya a la práctica. Los resultados esperados incluyen los siguientes:*

- *modelo armonizado de proceso de gestión del riesgo,*
- *inventario de los parámetros de riesgo para los operadores económicos,*
- *impreso de intercambio de información sobre riesgo de forma que los Estados miembros puedan intercambiar datos con rapidez.*

Habida cuenta de su opinión acerca de los riesgos inherentes a la introducción del análisis de riesgo por vía legislativa para una amplia gama de controles, la Comisión se ha centrado en esta cuestión a través del mencionado plan de aplicación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.108. El gasto presupuestario anual ha fluctuado considerablemente (2 210 millones de euros en 1993, 1 425 millones de euros en 1997, 1 894 millones de euros en 1999). El principal factor que determinó el gasto fue el nivel de los precios de mercado, mientras que el número de animales por los que se abonaron primas se ha mantenido estable en alrededor de 72,5 millones en el período 1993-1999.

2.109. En el período 1993-1998, la producción y el consumo internos de carne de ovino y caprino se mantuvieron casi estables en una media de 1,14 y 1,36 millones de toneladas, respectivamente. Por tanto, la Comunidad dispone de un porcentaje de autosuficiencia de alrededor del 84 %, y el déficit de oferta se ve cubierto por importaciones de países terceros. La Comisión carece de una posición oficial sobre el nivel deseable de producción comunitaria, pero los límites máximos de derechos individuales de prima actúan efectivamente como un obstáculo a la producción interna.

2.110. El 16 de mayo de 2001, la Comisión anunció lo que calificó de un régimen más sencillo y más orientado al mercado, y presentó una propuesta de nuevo Reglamento del Consejo ⁽⁷⁹⁾.

Fiscalización del Tribunal

2.111. Los aspectos relacionados con la gestión de la OCM de la carne de ovino y caprino fueron objeto de revisión en la Comisión y en los seis principales Estados miembros productores ⁽⁸⁰⁾ que, conjuntamente, suponen más del 90 % del gasto. El objetivo de la fiscalización del Tribunal consistió en examinar el funcionamiento actual de régimen de primas y comprobar hasta qué punto persisten los hechos identificados con anterioridad. El Tribunal también examinó en qué medida la última propuesta se enfrenta a los problemas hallados durante la fiscalización.

2.112. El Informe especial n° 3/95 ⁽⁸¹⁾ recoge los resultados de la última fiscalización realizada por el Tribunal sobre este mercado y resulta muy crítico con la falta de objetivos claros de la OCM, el mecanismo utilizado para determinar el importe de la prima y el sistema empleado para la recogida de datos sobre los precios.

2.109. La estabilidad global existente en el mercado de la carne de ovino y el equilibrio que hay entre la oferta interior y las importaciones, por un lado, y el consumo, por otro, ponen de manifiesto que el nivel de producción en la Comunidad es adecuado.

2.110. Antes de elaborar su propuesta de reforma, la Comisión realizó una evaluación del régimen. Basándose en ese estudio y en sus propias reflexiones sobre el funcionamiento del régimen de prima por oveja, en particular, la Comisión presentó su propuesta.

⁽⁷⁹⁾ COM(2001) 247 final.

⁽⁸⁰⁾ Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia y el Reino Unido.

⁽⁸¹⁾ DO C 285 de 28.10.1995.

Falta de medición de los resultados

2.113. Los objetivos generales de la OCM establecidos en el artículo 39 del Tratado incluyen, en particular, la estabilidad de los mercados y un nivel de vida equitativo para la población agrícola de que se trate ⁽⁸²⁾. En este contexto, el Reglamento (CE) n° 2467/98 del Consejo ⁽⁸³⁾ ofrece una compensación por la pérdida de ingresos. Aunque la Comisión dispone de fuentes y servicios estadísticos que miden los ingresos y otros elementos de la actividad ganadera, no convirtió los objetivos anteriormente citados en objetivos específicos del sector, ni definió indicadores con los que se pudiera medir el logro de los objetivos y los resultados.

Sistema defectuoso para la determinación de precios y de la prima

2.114. En el caso del régimen de prima por ovejas, se determina un precio de base y una media ponderada del precio de mercado comunitario. Cuando este último precio resulta inferior al precio de base, se concede una prima que se calcula conforme a la diferencia entre ambos importes. Su objetivo consiste en proporcionar a los productores una compensación por una hipotética pérdida de ingresos.

2.115. Desde 1989 hasta la reforma de las disposiciones efectuada por el Reglamento (CE) n° 1669/2000 del Consejo ⁽⁸⁴⁾, esta institución debía establecer anualmente el precio de base a partir de una propuesta de la Comisión, teniendo en cuenta factores como la situación del mercado, las previsiones de producción y consumo, los costes de producción, la situación en otros sectores ganaderos y la experiencia anterior. La Comisión no aportó pruebas de que se hubieran tenido en cuenta estos factores. De hecho, el precio de base de 504,07 euros por 100 kg de precio canal no ha cambiado en los últimos seis años, y se mantiene para 2001, pese a los numerosos cambios experimentados por los factores que deberían influir en ese precio. La Comisión no pudo proporcionar ninguna información sobre cómo se calculaba el precio de base.

2.113. *El precio del cordero es un indicador de mercado y la «pérdida de ingresos» es un intento de crear un indicador derivado muy sencillo que facilite información sobre el nivel del descenso de los ingresos. Aunque el sistema estadístico comporta varios indicadores de ingresos, son muy difíciles de utilizar ya que sus estimaciones no están disponibles al final de la campaña de comercialización, cuando los agricultores necesitan el pago de la prima.*

2.115. *La Comisión prepara periódicamente informes sobre la situación y la evolución de las actividades agrarias en la Comunidad, en los que normalmente se incluyen los ingresos de los criadores de ovinos. Para ello se recurre a indicadores de ingresos facilitados por la RICA (Red de Información Contable Agrícola) y Eurostat. Esos informes se tienen en cuenta al examinar las modificaciones de la política agrícola.*

La función del precio de base al fijar la prima consiste en ofrecer una base para el cálculo de un nivel que pueda garantizar unos ingresos aceptables a los productores. Además, cuando se fija el precio de base se tienen en cuenta las limitaciones presupuestarias, que en los últimos años han restringido cualquier aumento de los gastos.

⁽⁸²⁾ Tercer considerando del Reglamento (CE) n° 2467/98, de 3 de noviembre de 1998.

⁽⁸³⁾ DO L 312 de 20.11.1998, p. 1.

⁽⁸⁴⁾ DO L 193 de 29.7.2000, p. 8.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.116. En los Estados miembros fiscalizados, se examinaron los sistemas de recogida, registro y envío a la Comisión de los datos sobre precios de mercado, que constituyen la base para determinar el precio medio comunitario de mercado y, por tanto, el nivel de la ayuda comunitaria. Se hallaron una serie de debilidades e incoherencias que ponen en entredicho la fiabilidad del sistema y la exactitud de los datos empleados:

- a) los coeficientes de ponderación atribuidos a los distintos mercados representativos y a las distintas categorías de cordero utilizados para la comunicación de precios, establecidos por el reglamento, no reflejan la situación real ni las estructuras comerciales predominantes ⁽⁸⁵⁾ de los Estados miembros; podría reducirse el gasto comunitario si se recogiesen precios de mercado correspondientes a categorías de peso representativas y si se aplicasen coeficientes que reflejasen los flujos de producción ⁽⁸⁶⁾;
- b) en los Estados miembros visitados apenas se halló justificación de los criterios utilizados para seleccionar los mercados representativos y los coeficientes de ponderación; además, la falta de justificación documental adecuada de cómo se calculan los precios resultó ser una debilidad inherente del sistema; las autoridades nacionales no comprueban ni revisan regularmente la fuente y la exactitud de los datos que se les proporciona;
- c) en Grecia, España e Italia, las categorías de peso de cordero utilizadas para la comunicación de precios (conforme al reglamento) no son representativas del

⁽⁸⁵⁾ El cordero se vende de distintas formas; por ejemplo, en mercados de ganado vivo, directamente a mataderos, a tratantes en la explotación y a cooperativas. No todas las prácticas quedan recogidas en el reglamento. Además, los coeficientes aplicados a los mercados que figuran en este acto jurídico no siempre reflejan los flujos de producción. Por ejemplo, en el Reino Unido, el Reglamento aplica un coeficiente de ponderación del 97 % a los mercados de ganado vivo y un 3 % a los mataderos. Durante la fiscalización se declaró que el 50 % del cordero se vende en los mercados de ganado vivo, y el 50 %, a los mataderos directamente.

⁽⁸⁶⁾ A partir de una muestra de semanas elegida al azar, y aplicando coeficientes ajustados para reflejar la situación real en sólo tres Estados miembros (Reino Unido, Irlanda y Francia), se calcula que la prima por oveja/cabra abonada para la campaña 1999 sería al menos inferior en 52 millones de euros, es decir, alrededor del 3,4 % al importe satisfecho.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.116. *La Comisión ha evaluado el problema de la comunicación de precios y ha llegado a conclusiones parecidas a las del Tribunal. Para obtener un precio verdaderamente representativo, convendría ponderar la importancia relativa del flujo en los mercados a lo largo del tiempo. Si bien puede que sea más preciso, un sistema de estas características sólo podría funcionar si se dispusiese de información pormenorizada y actualizada sobre los sacrificios. Un método así haría que el régimen resultara mucho más burocrático que en la actualidad, con el consiguiente aumento de los costes administrativos.*

Lo expuesto en la letra c) con relación a las categorías de precios pone de relieve una de las dificultades de la obtención de información sobre los precios comparable. De ahí que se estableciera el concepto de calidad estándar.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

mercado ni de la producción nacional; en estos países se prefieren las canales pequeñas de cordero y cabra, que se benefician de precios más elevados, pero quedan excluidas del proceso de transmisión de información ⁽⁸⁷⁾; esta observación se ve corroborada por las estadísticas de Eurostat, que muestran que los precios de estas canales pequeñas superan a los registrados en el marco de la OCM ⁽⁸⁸⁾ hasta en un 60 %;

- d) exceptuando el caso de los mercados de ganado vivo, todas las demás fuentes de precios de mercado no reflejan, generalmente, los precios obtenidos por los productores, sino por los tratantes y mayoristas; los precios comunicados deberían reflejar los recibidos por los productores;
- e) existen diferencias en las prácticas administrativas de los Estados miembros, e incluso dentro de cada uno de ellos ⁽⁸⁹⁾, que afectan a la comparabilidad de los precios comunicados.

Estadísticas sobre primas tardías e incompletas

2.117. El artículo 2 del Reglamento (CEE) n° 2700/93 de la Comisión ⁽⁹⁰⁾, exige que los Estados miembros envíen a esta institución, en una fecha determinada, información estadística sobre las solicitudes de prima. En el período 1997-1999, sólo Alemania, Irlanda y el Reino Unido enviaron la información en la fecha fijada.

2.117. *El problema de conseguir estadísticas en el momento oportuno de los Estados miembros no es exclusivo del sector ovino y caprino. El que la obligación de facilitar información no se precise claramente no mejora la situación en este sector. La reforma del régimen proporcionará la oportunidad de mejorar los textos y aclarar los requisitos.*

⁽⁸⁷⁾ Según las estadísticas de Eurostat sobre los corderos sacrificados en 1999, el peso medio por canal fue de 9,73 kg en Grecia, 11,07 en España, y 6,62 en Italia. El Reglamento (CEE) n° 1481/86 de la Comisión exige que, en el caso de estos tres países, se comuniquen los precios de mercado de los corderos que pesen entre 12 y 16 kilos canal.

⁽⁸⁸⁾ Datos de New Cronos correspondientes a corderos de engorde entre 2-12 meses, que es la categoría comparable con la incluida en la OCM; se obtuvieron convirtiendo el peso vivo en peso canal.

⁽⁸⁹⁾ Por ejemplo, los precios registrados en el mercado de Rungis (Francia) se refieren a precios al por mayor, mientras que en el mercado de Atenas, los precios al por mayor registrados se reducen un 10 % para eliminar el margen de los mayoristas. Los precios comunicados por el mercado de Roma no se refieren a operaciones realizadas en el mercado, sino a precios de matadero obtenidos por teléfono. En España, los precios de algunas regiones son precios orientativos para la semana siguiente, y no precios reales. En algunos Estados miembros, la información sobre los precios se recoge por teléfono o es determinada por un comité, mientras que en otros se basa en pruebas documentales detalladas obtenidas de mercados de ganado vivo y de mataderos.

⁽⁹⁰⁾ DO L 245 de 1.10.1993.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En el momento de la fiscalización, los retrasos del resto de Estados miembros variaban de tres a ocho meses. Además, la Comisión no disponía de información completa sobre el número de solicitudes de prima de oveja presentadas en los últimos tres años. Se ve claramente que la información necesaria para la gestión y el control del régimen no está disponible en el momento adecuado.

Falta de precisión en la fijación de los derechos individuales y de las cuotas sin utilizar

2.118. Por lo que se refiere al total de derechos individuales, la situación no está clara y no fue posible obtener su confirmación comparando el número total de derechos poseídos en cada Estado miembro con los que figuran en los documentos internos de la Comisión. Mientras que se establecen límites máximos globales de alcance nacional en el caso de Austria, Finlandia y Suecia, no existen límites máximos fijados oficialmente en el caso del resto de Estados miembros. Las últimas cifras de la Comisión indican que en el Reino Unido se pagó la prima por un número de animales superior al total de derechos individuales en 1994 y en 1996 ⁽⁹¹⁾.

2.119. De 1993 a 1999, la tasa media de utilización de la cuota en la Comunidad ha sido de alrededor del 91,7 %. La complejidad administrativa del sistema y de los procedimientos nacionales establecidos es tal que, independientemente de la demanda, no se utilizará nunca el 100 % de la cuota.

Justificación dudosa de la prima adicional por oveja y cabra en las zonas desfavorecidas; falta de revisión periódica de las zonas clasificadas

2.120. La ganadería de ovino y caprino se produce predominantemente en zonas desfavorecidas (alrededor del 80 % de los animales) que se caracterizan por tener pocas alternativas. Además de la prima por oveja, los productores de estas zonas pueden disponer de una ayuda específica, que consiste en una prima a tanto

2.118. Los límites por Estado miembro son la suma de los derechos asignados a los agricultores calculados basándose en las solicitudes de prima presentadas en el año de referencia. Para aclarar la situación se propone que, una vez reformado el régimen, se publiquen los límites nacionales en un anexo del Reglamento de base.

2.119. En primer lugar, un pequeño porcentaje de la cuota puede mantenerse en la reserva nacional. Además, puede que algunos productores no utilicen toda la cuota a la que tienen derecho, bien por motivos estructurales o económicos y no sólo debido a la complejidad de los procedimientos administrativos. En concreto, la utilización de la cuota en 1999 osciló entre el 59 % en Finlandia, el 70 % en Alemania y el 98 % y el 99 % en España y el Reino Unido, respectivamente.

2.120. La prima a tanto alzado para los productores de las zonas desfavorecidas o prima del mundo rural se creó inicialmente como medio para proteger a esos productores de las fluctuaciones de la prima tras la aplicación de los estabilizadores. Se reconoció que esos productores tenían menos flexibilidad para responder a las cambiantes condiciones de los

⁽⁹¹⁾ La unidad de liquidación de cuentas de la Comisión está investigando este asunto.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

alzado por oveja/cabra cuyo importe no ha variado desde 1995 ⁽⁹²⁾. Durante la fiscalización, no se proporcionó prueba alguna que justificase el importe de esta prima. Además, la Comisión no dispone de datos sobre la diferencia de costes de producción y de ingresos entre los productores de las zonas desfavorecidas y los de otras regiones.

2.121. En cada Estado miembro se han modificado varias veces las listas de zonas desfavorecidas, elaboradas por primera vez en 1975. En todos los casos, la modificación ha supuesto un aumento de las zonas que se consideran desfavorecidas. La superficie total de dichas zonas, expresada como porcentaje de la superficie agrícola utilizada total, era del 33,9 % en 1975, del 49,2 % en 1988, y del 55,2 % en 1998. No hay ninguna prueba de que los Estados miembros o la Comisión realicen una revisión programada o periódica de la condición de zonas desfavorecidas.

Medidas comunitarias conexas

2.122. Existe una conexión recíproca entre la producción de ovino y caprino y una serie de acciones comunitarias, como las referidas al desarrollo rural y a la protección del medio ambiente, sobre todo en el caso de la ganadería de zonas desfavorecidas. Las condiciones para acceder a estas medidas y el importe de la ayuda comunitaria afectan a la producción de ovinos y a los

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

mercados y que la pérdida de ingresos debida al efecto de los estabilizadores probablemente tendría consecuencias desfavorables. El estudio de evaluación puso de manifiesto que los productores de las zonas desfavorecidas en general habían obtenido mejores resultados que la media de otros productores. Por lo que puede llegarse a la conclusión de que este instrumento ha resultado positivo.

2.121. *Respecto al procedimiento de clasificación, hay que señalar que, de conformidad con la normativa comunitaria sobre las zonas desfavorecidas [Reglamento (CE) n° 1257/1999, que sustituye al Reglamento (CE) n° 950/97], la función de la Comisión consiste sólo en comprobar que las modificaciones de la lista de zonas desfavorecidas propuestas por los Estados miembros cumplen los criterios de clasificación comunitaria. Este Reglamento no prevé una revisión periódica del rango de las zonas que ya se hayan clasificado y no permite que la Comisión proponga una modificación de la lista autorizada o que rechace la modificación de la lista si se cumplen los criterios de clasificación.*

En cuanto al aumento del porcentaje de zonas desfavorecidas con relación a la superficie agrícola utilizada total, el incremento que se produjo entre 1975 y 1988 fue el resultado en gran medida de la adhesión de Grecia, España y Portugal, mientras que el registrado entre 1988 y 1998 se debió a la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, pues los seis países tienen una gran proporción de zonas desfavorecidas.

Consciente de que el ámbito de aplicación de las zonas desfavorecidas puede aumentar y dar lugar a un incremento del número de agricultores que pueden acogerse a la prima, la Comisión, en su propuesta de reforma del régimen, sugiere que los Estados miembros tengan en cuenta nuevos criterios al determinar las zonas por las que puede pagarse la prima. En cualquier caso, esas zonas no pueden estar fuera de las zonas desfavorecidas.

2.122. *La Comisión está al corriente de las interacciones entre la ganadería ovina y caprina y las medidas sobre desarrollo rural cofinanciadas por la Unión Europea. Si bien no conviene subestimar los efectos de algunas de estas medidas (ayudas a la inversión, ayudas de puesta en marcha) sobre la situación económica de los criadores de ovinos y caprinos, la Comisión desea subrayar lo siguiente:*

⁽⁹²⁾ 6,641 euros por oveja a los productores de corderos pesados y 5,977 euros por oveja/cabra a los productores de corderos/cabras ligeros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

ingresos de los productores. El Tribunal averiguó que los servicios nacionales y la Comisión no habían calculado la repercusión que los distintos regímenes pueden tener en el presupuesto, la producción y en los ingresos de los ganaderos.

2.123. El Informe especial n° 14/2000 del Tribunal ⁽⁹³⁾ sobre la ecologización de la PAC señaló problemas de sobreexplotación de los pastos en el sector ovino y caprino de algunas regiones de Grecia, Irlanda y el Reino Unido (apartados 23 y 24). El artículo 9 del Reglamento (CE) n° 2467/98 del Consejo contempla la posibilidad de que los Estados miembros apliquen medidas adecuadas de protección medioambiental a partir de la situación concreta de la tierra utilizada para la producción de ganado ovino y caprino. Grecia (respecto a la región de Atica) y el Reino Unido tomaron medidas en el marco de esta disposición, mientras que Irlanda, para enfrentarse al problema de la sobreexplotación de las tierras comunales, aplicó en 1998 un plan-marco nacional de carácter provisional ⁽⁹⁴⁾, a la espera de los planes-marco para tierras comunales del *Rural Environmental Protection Scheme* (programa de protección del medio ambiente rural).

La reciente propuesta de la Comisión no soluciona completamente las insuficiencias detectadas por el Tribunal

2.124. La propuesta de la Comisión se centra principalmente en la fijación del importe de la prima. Cuando anunció su nueva propuesta, esta institución admitió que el método de cálculo de la prima no carecía de defectos debido, principalmente, a la complejidad del sistema y a la falta de uniformidad de los enfoques mantenidos por los Estados miembros.

2.125. La Comisión propuso una prima a tanto alzado de 21 euros por animal, que se basa en la media de las primas concedidas en el período 1998 y 2000. Aunque esta prima a tanto alzado eliminará la ambigüedad e incertidumbre del antiguo sistema, su importe no refleja la situación del mercado.

⁽⁹³⁾ DO C 353 de 8.12.2000.

⁽⁹⁴⁾ En el caso de algunas tierras comunales, el plan-marco nacional provisional contempla una reducción inmediata del 30 % de las cabezas de ovino y, para los años 1999 y 2000, la congelación de los derechos de cuota en el 70 % de los concedidos en 1998.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- 1) *las medidas agroambientales sólo compensan a los agricultores los costes realizados o los ingresos perdidos vinculados al cumplimiento de los compromisos que van más allá de las buenas prácticas agrícolas, y*
- 2) *las indemnizaciones compensatorias destinadas a las zonas desfavorecidas tienen por objeto compensar la gravedad de las desventajas naturales permanentes que afectan a las actividades agrícolas.*

2.123. *Al elaborar su propuesta de reforma del régimen se meditó mucho acerca de los efectos medioambientales de la cría de ovinos y caprinos. En virtud de las normas sobre cumplimiento de los requisitos de protección ambiental establecidas en el Reglamento (CE) n° 1259/1999, los Estados miembros están obligados a analizar las repercusiones de los sectores agrarios en el medio ambiente, debiendo elaborar informes de situación anuales sobre la aplicación de las medidas y las sanciones, incluida una evaluación de sus efectos.*

En la propuesta de reforma del régimen, la Comisión indica que elaborará un informe en el que se tengan en cuenta los informes presentados por los Estados miembros, que debería proporcionar una buena base para efectuar el seguimiento del cumplimiento de los requisitos ambientales.

2.125. *Al fijar la cuantía de la prima a tanto alzado se tuvieron en cuenta los valores medios de 1998, 1999 y 2000 como punto de partida. Esta cifra (20,6 euros) y la prima para el mundo rural de 6,641 euros se redondearon en 21 euros y 7 euros, respectivamente. Cuando la Comisión presentó su propuesta respetó el principio de neutralidad presupuestaria y la necesidad de mantenerse dentro del marco de las perspectivas financieras del gasto agrario acordadas durante las reformas de la Agenda 2000.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.126. Otro elemento de la propuesta de la Comisión consiste en la introducción de cuotas nacionales específicas. Esta medida responde a la crítica efectuada por el Tribunal de la situación existente (véase el apartado 2.118) y debe considerarse positiva.

2.127. Las debilidades señaladas por el Tribunal que la nueva propuesta no afronta son la falta de objetivos específicos y cuantificados (véase el apartado 2.113), así como el hecho de que los Estados miembros no comuniquen estadísticas esenciales sobre las solicitudes de prima (véase el apartado 2.117).

Conclusión

2.128. La fiscalización del Tribunal muestra que muchas de las insuficiencias señaladas por el Informe especial nº 3/95 siguen existiendo en el régimen actual. No se han seguido las recomendaciones efectuadas en aquella ocasión, como muestran la falta de objetivos claramente definidos y de evaluación periódica de su consecución (véase el apartado 2.113), las deficiencias al establecer el precio de base, el precio de mercado y, por tanto, el importe de la prima (véanse los apartados 2.114 a 2.116), el hecho de que los Estados miembros no comuniquen las estadísticas relativas a las primas (véase el apartado 2.117) y la falta de revisión periódica de la condición de zona desfavorecida (véase el apartado 2.121).

2.128. *Tal como recomendaba el Tribunal en su Informe especial nº 3/95, la Comisión realizó un estudio del régimen, que se terminó en 2000. Basándose en el estudio de evaluación y en sus propias reflexiones sobre el funcionamiento del régimen de prima por oveja en concreto, la Comisión decidió presentar su propuesta de reforma del régimen con el propósito de corregir las deficiencias actuales a la luz de las experiencias recientes y las perspectivas del mercado de la carne de ovino.*

La Comisión está de acuerdo con muchas de las observaciones efectuadas por el Tribunal, que asimismo coinciden con algunos de los resultados que se recogen en el informe de esa evaluación, en concreto respecto a la comunicación de precios y a la metodología empleada para el cálculo de la prima. Se ha prestado atención a algunos de los fallos mencionados en el Informe especial nº 3/95. Por ejemplo, se propone la supresión del régimen de engorde.

De acuerdo con la normativa comunitaria sobre las zonas desfavorecidas, la función de la Comisión consiste en comprobar que las modificaciones de la lista de zonas desfavorecidas propuestas por los Estados miembros respeta los criterios de clasificación comunitarios.

Recomendaciones

2.129. Con independencia de su nueva propuesta, la Comisión debería:

- a) determinar objetivos específicos y cuantificados con respecto a los que puedan medirse los resultados del régimen;
- b) reexaminar la base de cálculo de la prima a tanto alzado que se propone introducir;
- c) garantizar que los Estados miembros cumplen su obligación de proporcionar estadísticas en el plazo establecido;

2.129. *En sus conclusiones, el estudio de evaluación señala diversas opciones, como el mantenimiento del statu quo, la mejora del sistema actual o la modificación del régimen. Teniendo en cuenta los resultados del estudio de evaluación, no se consideró aceptable mantener el statu quo. También se consideró inaceptable la carga administrativa que acarrearía tratar de mejorar el régimen actual. Los resultados que podrían obtenerse serían inciertos. La mejora del sistema actual implicaría obtener una calidad de la información que no puede conseguirse, al menos a corto plazo.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- d) revisar el carácter permanente de la condición de zona desfavorecida;
- e) revisar la conexión recíproca entre las distintas medidas comunitarias que afectan al sector de la carne de ovino y caprino, con el fin de elaborar propuestas tendentes a mejorar su repercusión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El proyecto de propuesta presentado a las autoridades presupuestarias reconoce que determinados aspectos del régimen, como los límites individuales, han funcionado bien de cara al mantenimiento del equilibrio y la estabilidad en el sector. También reconoce que, si bien el mecanismo actual puede resultar engorroso, gracias a él se ha conseguido un nivel de primas apropiado.

La principal modificación del régimen atañe a la sustitución de la prima compensatoria por un pago a tanto alzado. Dicho pago será estable y previsible y, al tratarse de un importe fijo conocido, permitirá efectuar programaciones, simplificará la gestión agrícola y posibilitará que los productores respondan con mayor facilidad a las señales del mercado. Gracias a esta modificación será posible simplificar la gestión del régimen de primas y evitar la necesidad de utilizar métodos pesados de comunicación de precios y cálculos complejos. Como la propuesta elimina la relación entre la prima y los precios y la producción, resulta más adaptado a los objetivos de la OMC. El paso a una prima fija también se traducirá en un mayor grado de certidumbre presupuestaria, ya que las fluctuaciones de la cuantía de la prima que se producían anteriormente desaparecerían.

Gestión por la Comisión de la organización común del mercado de las frutas y hortalizas

Introducción

2.130. En su Informe anual relativo a 1994 ⁽⁹⁵⁾, el Tribunal abordó el desequilibrio creciente en los mercados de algunas frutas y hortalizas, así como la existencia de debilidades de control que supusieron grandes costes al presupuesto en concepto de retirada. En 1996, la Comisión introdujo una reforma de la organización común del mercado (OCM) que entró en vigor el 1 de enero de 1997 ⁽⁹⁶⁾.

2.131. En su Informe anual relativo a 1998 ⁽⁹⁷⁾, el Tribunal evaluó hasta qué punto las nuevas medidas de la reforma respondían a sus críticas. La aplicación real de la reforma no formó parte de la fiscalización en aquel momento. En diciembre de 2000 se aprobó una serie de modificaciones de la OCM ⁽⁹⁸⁾, que entrarán en vigor en la campaña 2001/02.

⁽⁹⁵⁾ Capítulo 2 del Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1994 (DO C 303 de 14.11.1995).

⁽⁹⁶⁾ Reglamento (CE) n° 2200/96 del Consejo, de 28 de octubre de 1996, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas; Reglamento (CE) n° 2201/96 del Consejo, de 28 de octubre de 1996, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas; Reglamento (CE) n° 2202/96 del Consejo, de 28 de octubre de 1996, por el que se establece un régimen de ayuda a los productores de determinados cítricos (DO L 297 de 21.11.1996).

⁽⁹⁷⁾ Capítulo 2 del Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1998 (DO C 349 de 3.12.1999).

⁽⁹⁸⁾ Reglamento (CE) n° 2699/2000 del Consejo, de 4 de diciembre de 2000 (DO L 311 de 12.12.2000, p. 9).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.132. El presente informe examina hasta qué punto las medidas contenidas en la reforma de 1996 han permitido resolver problemas anteriores y las últimas modificaciones pretenden remediar las deficiencias restantes.

2.133. La fiscalización se centró en los elementos clave de la reforma, cuyo objetivo consistía en reducir los desequilibrios estructurales existentes, reforzar el papel de las organizaciones de productores y aumentar el número de afiliaciones, su financiación y sus programas operativos. Asimismo, se examinó la gestión de las retiradas del mercado y la transformación de algunas frutas (melocotones, peras y cítricos). Las inspecciones sobre el terreno se efectuaron en los cinco productores más importantes, es decir, Grecia, España, Francia, Italia y los Países Bajos, en los que el gasto FEOGA en fondos operativos, programas operativos, retiradas o transformación es más significativo.

La producción se concentra en el Sur y sigue estando fragmentada

2.134. La producción comunitaria actual de frutas y hortalizas frescas gira en torno a los 30 y 55 millones de toneladas, respectivamente, y se concentra, sobre todo, en los Estados miembros meridionales. Italia es el mayor productor, con 25 millones de toneladas, seguido por España (21 millones de toneladas). En términos de valor de la producción, estos dos países miembros suponen el 50 % del total de la producción comercializada de la Unión Europea (véase el **cuadro 2.7**). Desde 1980, la producción comunitaria de fruta ha aumentado en volumen un 12 %, y la de hortalizas, un 20 %. El consumo de frutas y hortalizas frescas ha permanecido estable en torno a los 29 y 41 millones de toneladas, respectivamente, pero está aumentando en el caso de la fruta transformada, en particular, en el del zumo de frutas.

2.135. La producción de frutas y hortalizas frescas se caracteriza por amplias variaciones en el volumen, reflejo de las condiciones climáticas. Mientras que la demanda se caracteriza por un reducido número de grandes distribuidores que domina el mercado, la oferta sigue siendo dispersa y fragmentada.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.132. *La Comisión recuerda que las propuestas que presentó al Consejo en julio de 2000, sin perjuicio del informe que estaba preparando en aplicación del Reglamento (CE) nº 2200/96, pretendían resolver «cuatro problemas importantes que [requerían] una atención urgente». Se trataba de la rigidez del régimen aplicable en aquel entonces a los tomates transformados, el nivel de las cantidades garantizadas (cuotas o umbrales) de tomates, peras y cítricos transformados, la simplificación del funcionamiento de los fondos operativos y la mejora de la gestión de las restituciones.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Marco reglamentario e importancia presupuestaria

2.136. El sector se rige por dos OCM, una de productos frescos y otra de productos transformados. Ambas emplean las siguientes medidas principales:

- a) incentivos para que los productores ingresen en las organizaciones de productores, con el fin de mejorar la producción y los canales de distribución;
- b) financiación de las retiradas de la producción excedentaria para estabilizar los precios;
- c) en el caso de una serie limitada de frutas y hortalizas frescas destinadas a la transformación, se concede una ayuda a los productores; antes de las modificaciones de 2000, se abonaba a los transformadores una ayuda a la producción de melocotones y peras, siempre que abonaran a los productores con los que celebraron un contrato un precio mínimo específico.

Cuadro 2.7 — Valor de la producción comercializada de frutas y hortalizas frescas de los Estados miembros; valor de la producción comercializada a través de las organizaciones de productores

(millones de euros)

Estado miembro	Total producción comercializada		Producción comercializada de todas las organizaciones de productores	
	Valor medio 1999/2000	%	Valor	% del valor total de la producción comercializada
	(1)	(2)	(3)	(4 = 3:1)
B	1 038,43	3	738,14	71
DK	167,50	1	48,54	29
D	1 735,84	6	593,97	34
EL	2 159,38	7	325,00	15
E	6 768,57	22	3 391,51	50
F	4 889,19	16	2 709,93	55
IRL	186,51	1	17,62	9
I	8 700,00	28	2 347,84	27
L	5,00	0	0,00	0
NL	2 279,00	7	1 618,61	71
A	344,11	1	59,88	17
P	782,49	3	61,13	8
FIN	174,61	1	22,51	13
S	166,22	1	67,02	40
UK	1 740,96	6	457,91	26
Total UE	31 137,81	100	12 459,61	40

Fuente: Informe de la Comisión al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2200/96 [COM(2001) 36 final].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.137. Desde 1996, el gasto comunitario anual en frutas y hortalizas (excluidos los plátanos) ⁽⁹⁹⁾ ha girado en torno a los 1 300 millones de euros, aproximadamente el 3 % del total del gasto del FEOGA-Garantía (véase el **cuadro 2.8**). El valor de su producción representa un 15 % del total de la producción agrícola comunitaria. En general, el gasto en retiradas ha tendido a reducirse y ha oscilado aproximadamente entre 100 y 300 millones de euros. En 2000, ascendió a 169 millones de euros. El gasto relativo a los fondos operativos gestionados por

Cuadro 2.8 — Gasto total de 1994 a 2000 correspondiente a la OCM de las frutas y hortalizas

(millones de euros)

Línea presupuestaria	Título	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Frutas y hortalizas frescas							
1-1500	Restituciones por exportación	187	203	73	67	41	23	33
1-1501	Retiradas	390	360	164	294	138	91	169
1-1502	Fondo operativo de las organizaciones de productores	2	0	0	6	239	256	270
1-1504	Avellanas	0	0	0	0	4	5	10
1-1505	Arranque	0	127	108	0	67	20	0
1-1506	Medidas de promoción	9	6	7	0	0	0	0
1-1507	Nueces	89	75	80	77	110	94	107
1-1508	Plátanos	138	116	203	206	208	178	235
1-1509	Otras intervenciones	9	11	21	19	34	15	9
1-150	Total de frutas y hortalizas frescas	824	898	656	669	841	682	833
	Frutas y hortalizas transformadas							
1-1510	Restituciones por exportación	30	36	25	17	18	17	13
1-1511	Ayuda a la producción — Tomates	362	377	357	372	328	322	279
1-1512	Ayuda a la producción — Frutas	97	111	138	144	87	94	84
1-1513	Ayuda a la producción — Pasas	109	122	130	121	115	128	122
1-1514	Ayuda a la producción — Conservas de piña	4	5	17	4	6	8	5
1-1515/1503	Compensaciones — Cítricos	130	282	235	244	113	203	215
1-1516	Ayuda a la producción — Frambuesas	1	1	1	1	0	1	1
1-1517	Medidas específicas (espárragos)	0	0	0	0	3	2	1
1-1519	Otras intervenciones	0	0	0	0	0	0	0
1-151	Total frutas y hortalizas transformadas	733	934	903	903	670	775	720
1-159	Otros (=recuperaciones)	0		0	-3	0	0	-2
	Total frutas y hortalizas frescas y transformadas	1 557	1 832	1 559	1 569	1 511	1 457	1 551

Fuente: Sincom.

⁽⁹⁹⁾ La OMC de los plátanos será fiscalizada separadamente.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

las organizaciones de productores, creadas por la reforma de 1996, aumentó de 239 millones de euros en 1998 a 270 millones de euros en 2000.

Los principales problemas señalados por el Tribunal con anterioridad a la reforma de 1996

2.138. La reforma de 1996 pretendía resolver algunos problemas detectados por el Tribunal en 1994 en relación con:

- a) la ausencia o insuficiencia de los fondos de las organizaciones de productores;
- b) el número limitado de afiliaciones a estas organizaciones;
- c) el nivel de retiradas, inaceptablemente alto en el caso de algunos productos, y la insuficiencia de los procedimientos establecidos para hacerlas efectivas;
- d) la ineficacia del proceso de fijación de precios e importes de ayuda para los productos transformados;
- e) el limitado papel del mecanismo de umbrales ⁽¹⁰⁰⁾ como medio de reducir la producción excedentaria;
- f) controles insuficientes y seguimiento inadecuado.

En los apartados 2.139 a 2.142 se describen los cambios introducidos.

Reforzar la función de las organizaciones de productores

2.139. La reforma de 1996 pretendió reducir las retiradas destinando una parte mayor de la producción al mercado, para lo cual reforzó la función de las organizaciones de productores e incentivó a los agricultores para que se incorporasen a las mismas, al tiempo que creaba fondos operativos para organizaciones de

2.139. *La Comisión subraya que los dos usos posibles de los fondos operativos, es decir, la financiación de programas operativos y la financiación de retiradas, son dos medidas complementarias dirigidas ambas a ordenar el mercado, en su funcionamiento coyuntural en un caso, y en sus aspectos estructurales, en otro.*

⁽¹⁰⁰⁾ Las compensaciones por retirada y la ayuda a la producción se reducen al año siguiente si las cantidades retiradas o transformadas superan los límites establecidos (umbrales de intervención y de transformación). El mecanismo de umbrales no fue eficaz porque no produjo un efecto inmediato en la producción.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

productores autorizadas, financiados conjuntamente por la Comunidad y los mismos productores. Estos fondos se utilizaron de forma primordial para poner en marcha programas operativos, aprobados por los Estados miembros, al objeto de adaptar la producción a la demanda y mejorar, al mismo tiempo, la calidad y la comercialización; también podían emplearse como complemento de los pagos comunitarios en concepto de retiradas y para abonar una compensación por la retirada de otros productos que no podían acceder a la ayuda comunitaria.

Reducir el importe de la ayuda

2.140. La reforma de 1996 limitó las cantidades que podían retirarse, redujo el importe de la ayuda y simplificó el régimen. La OMC también exigía que el producto se destruyera sólo como último recurso y daba preferencia a la distribución gratuita, la producción de piensos para animales y la transformación, pero no para consumo humano. Los umbrales de intervención se mantuvieron como medida complementaria durante un período de transición (hasta 2002).

2.141. Con el fin de incitar a las organizaciones a destinar sus productos a la transformación, y no a la retirada, se decidió pagarles directamente la ayuda a la producción de cítricos, en contraste con la ayuda concedida a los melocotones y peras transformados, que se continuó abonando a las empresas de transformación. En el caso de los cítricos, las reducciones de la ayuda ⁽¹⁰¹⁾ debidas a la superación del umbral de transformación se aplicaban a las organizaciones de productores. En cambio, en el caso de los melocotones y peras transformadas, las reducciones se aplicaban a las empresas de transformación.

Mejorar los controles y lograr un seguimiento más efectivo

2.142. Los cambios adoptados para mejorar los controles y lograr un seguimiento más efectivo consistieron en implantar criterios más estrictos a la hora de reconocer a las organizaciones de productores. Se introdujeron medidas como la aprobación oficial de los programas operativos, encomendada a los Estados miembros, y el seguimiento de su puesta en práctica. Se elaboraron nuevas normas sobre retiradas y estaba previsto crear un cuerpo especial de inspectores, que incluyera personal nacional y de la Comisión, con el fin de supervisar la aplicación homogénea de los controles en los Estados miembros. Por último, la reforma exigía que la Comisión informase al Consejo el 31 de diciembre de 2000 sobre la aplicación de la reforma de 1996.

⁽¹⁰¹⁾ La superación del umbral acarrea reducciones proporcionales del importe de la ayuda en los años siguientes.

La aplicación de la reforma de 1996 sólo tuvo éxito parcialmente

La eficacia de las organizaciones de productores ha sido desigual

Problemas con la financiación de las organizaciones de productores

2.143. La cofinanciación comunitaria de los fondos operativos de las organizaciones de productores se veía sujeta a una doble limitación: la contribución comunitaria abonada a una sola organización no podía superar el 4,5 % del valor de su producción comercializada, pero el importe total concedido al conjunto de las organizaciones no podía superar el 2,5 % del valor total de la producción comercializada a través de todas las organizaciones de productores de la Unión Europea. De este modo, sólo se les notificaban los importes disponibles cada año tras la aplicación del programa correspondiente al ejercicio del que se tratase, a consecuencia de lo cual no se garantizaba que una organización de productores recibiera el 4,5 %, con la consiguiente inseguridad respecto al importe de la ayuda que podrían recibir.

2.144. El valor de la producción comercializada a través de las organizaciones de productores varía considerablemente según los casos (véase el **cuadro 2.7**): el valor medio de la producción comercializada varía entre los 1,46 millones de euros de Portugal, y los 145 millones de euros de los Países Bajos (véase el **cuadro 2.9**). Además, alrededor del 10 % de las organizaciones recibieron el 50 % del total de la ayuda comunitaria, con una media de casi 2 millones de euros por organización. En cambio, el 47 % de las organizaciones de productores recibieron menos de 100 000 euros ⁽¹⁰²⁾.

2.145. Por tanto, los recursos no llegaban a los Estados miembros en proporción al volumen y al valor de su producción total. La causa estriba en que el número de organizaciones de productores y el grado de participación de los agricultores varían de un Estado miembro a otro, lo que conduce a la existencia de grandes diferencias en la proporción de la producción total que se comercializa a través de estas organizaciones. Por ejemplo, los Países Bajos, que suponen alrededor del 7 % de la producción total de la Unión Europea recibieron el 15 % de los fondos operativos. Por el contrario, Italia y Grecia, cuya producción supone el 28 % y el 7 %, respectivamente, recibieron el 21 % y menos del 1 % de los fondos (véase el **cuadro 2.10**). La distribución de los

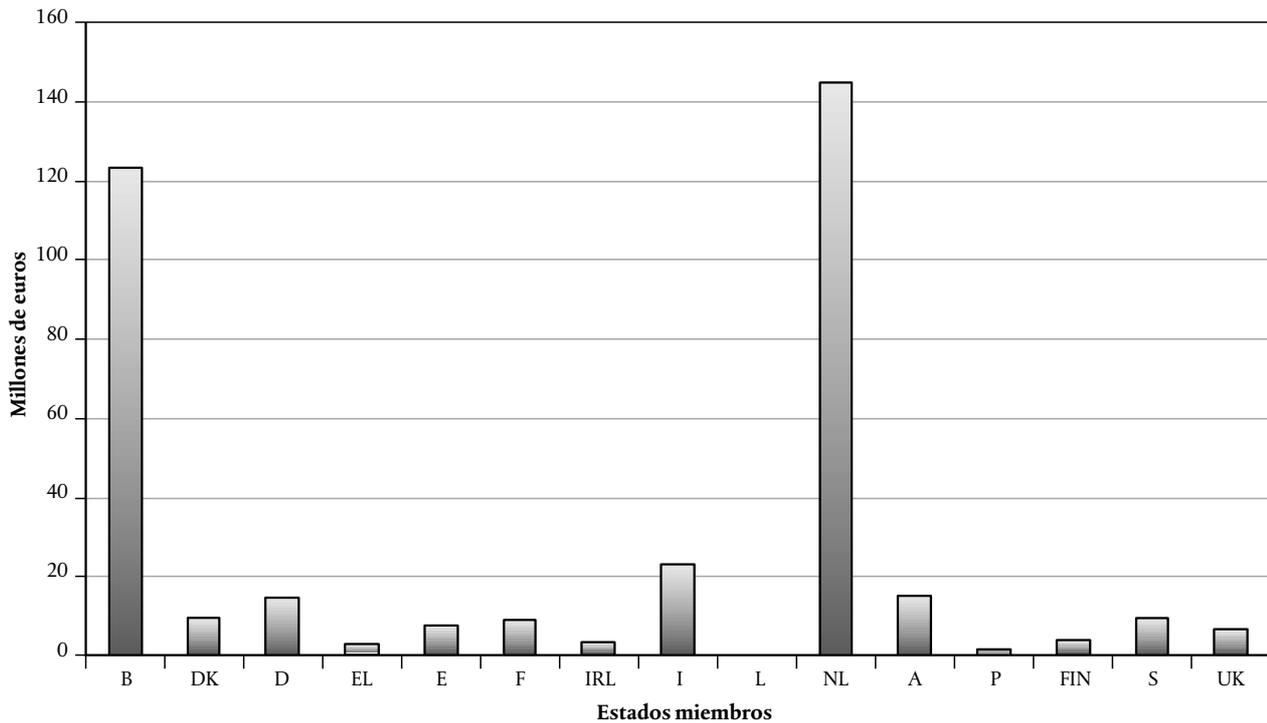
2.144. En su Comunicación al Consejo y al Parlamento de julio de 1994 ⁽¹⁾ sobre la evolución y el futuro de la política comunitaria en el sector de las frutas y hortalizas, la Comisión sugería que la ayuda a las organizaciones de productores fuera «decreciente en función de su tamaño». Esta idea, con la que se pretendía responder a las dificultades específicas de las pequeñas organizaciones de productores, recibió tantas críticas que la Comisión consideró que no debía incluirla en sus propuestas de octubre de 1995. Por lo demás, cabe señalar que el volumen de negocios de una organización de productores no tiene una relación directa simple con el número de socios con que cuenta ni con el volumen de negocios de éstos. Así, una «gran» organización de productores puede estar formada por un número muy alto de pequeños productores.

2.145. Uno de los principales aspectos de la reforma fue el hecho de concentrar en las organizaciones de productores la mayor parte del apoyo financiero comunitario al sector. Por ello, para valorar la distribución de la ayuda comunitaria entre los Estados miembros, resulta más adecuado comparar dicha ayuda con el valor de la producción comercializada en cada Estado miembro por las organizaciones de productores. Si se hace esa comparación, la situación es la siguiente (media del período 1997-2000):

⁽¹⁰²⁾ Apartado 2.5 del Informe de la Comisión al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2200/96, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas [COM (2001) 36 final], p. 24.

⁽¹⁾ COM(94) 360 final de 27.7.1994.

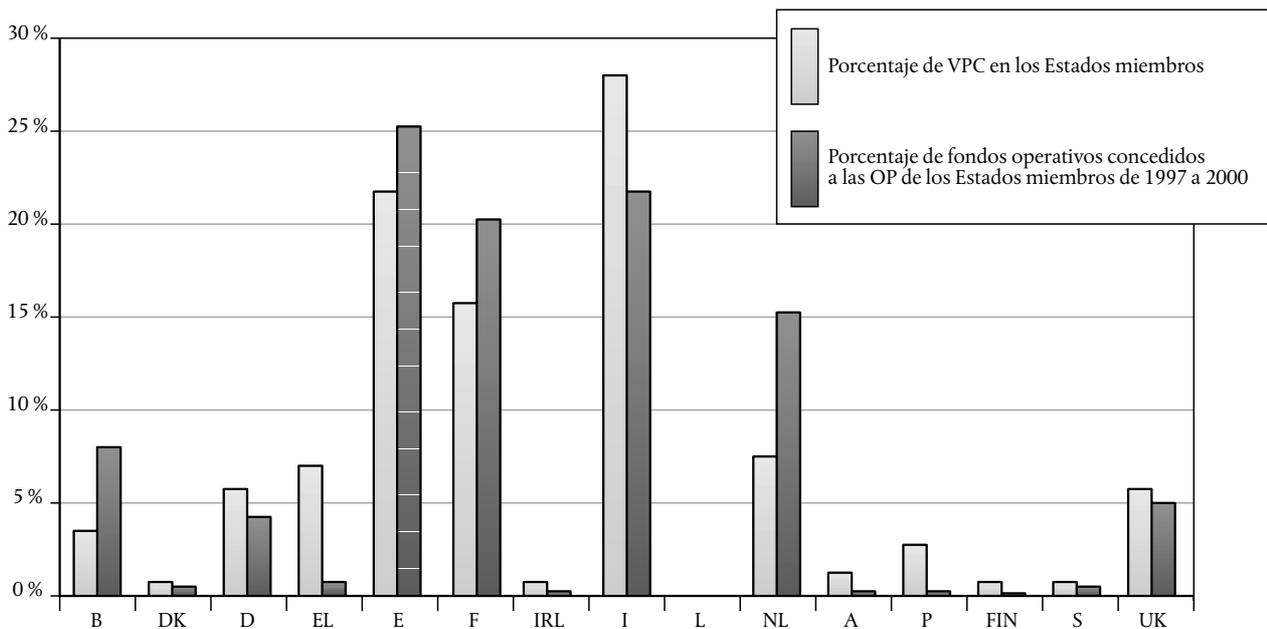
Cuadro 2.9 — Valor medio de la producción comercializada de frutas y hortalizas frescas por organización de productores que dispone de un programa operativo



Nota: Este gráfico muestra que el valor medio de la producción comercializada por las organizaciones de productores en Bélgica y en los Países Bajos fue al menos seis a siete veces mayor que en otros Estados miembros.

Fuente: Informe de la Comisión al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2200/96 [COM(2001) 36 final].

Cuadro 2.10 — Frutas y hortalizas frescas: comparación de la parte proporcional de la producción comercializada de los Estados miembros con la parte proporcional de fondos operativos concedidos a sus organizaciones de productores en el período 1997-2000



Nota: Concedida a sus organizaciones de productores.

Fuente: Informe de la Comisión al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2200/96 [COM (2001) 36 final], e informes financieros de 1997 a 2000.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

recursos también fue desproporcionada entre regiones de un mismo Estado miembro. Por ejemplo, en Italia, el 90 % de los recursos se destinó a las organizaciones del norte, aunque la producción se concentra en el centro y en el sur del país.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Estado miembro	Parte de la producción de las OP del Estado miembro en la producción total de las OP comunitarias (%)	Parte del Estado miembro en la ayuda comunitaria a los fondos operativos (%)
Bélgica	6	7
Dinamarca	0,5	0,4
Alemania	5	4
Grecia	2	0,9
España	25	26
Francia	22	22
Irlanda	0,2	0,2
Italia	20	21
Países Bajos	14	14
Austria	0,4	0,3
Portugal	1	0,2
Finlandia	0,2	0,0
Suecia	0,5	0,4
Reino Unido	4	4

Según esto, sólo existen reales dificultades en Portugal y Grecia. Como ya indicaba la Comisión en su informe de diciembre de 2000, en estos dos Estados miembros las organizaciones de productores ocupan una posición más débil en lo que a comercialización de la producción se refiere y la parte de estas organizaciones de productores que solicitan fondos operativos es menor que en el resto de la Comunidad, aunque esta situación sólo atañe a la producción comercializada en el mercado de productos frescos. Por el contrario, la ayuda comunitaria a la transformación y la exportación es más importante en los países mediterráneos que en el resto de la Comunidad.

En su comunicación de julio de 1994, la Comisión había desaconsejado el establecimiento generalizado del sistema de ayudas por hectárea, que permite vincular directamente la ayuda financiera a la producción de cada productor, en el sector de las frutas y hortalizas. Al decidir y aprobar la reforma de octubre de 1996, el Consejo y el Parlamento siguieron en este punto la orientación de la Comisión.

La complejidad de los reglamentos se ha traducido en la adopción de medidas inadecuadas e incoherentes en el marco de los programas operativos

2.146. Los procedimientos de aplicación conferían a los Estados miembros la tarea de aprobar los programas operativos elaborados por las organizaciones de productores. Los procedimientos, sin embargo, resultaban complejos y engorrosos: en algunos casos, dejaron a los Estados miembros y a las organizaciones un margen de maniobra significativo y podían interpretarse incorrectamente, como ilustran las más de 130 notas

2.146-2.149. La Comisión recuerda que fue por motivos de subsidiariedad, para evitar enfoques tecnocráticos alejados de la realidad, y para permitir a las organizaciones de productores utilizar el dinero comunitario de la mejor manera para resolver las dificultades concretas y locales de cada una de ellas por lo que se decidió proceder por etapas para desarrollar los programas operativos. Así, se empezó por el Reglamento (CE) n° 411/97, que únicamente contenía un marco general, al que

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

explicativas que la Comisión elaboró en respuesta a las numerosas consultas formuladas por los Estados miembros ⁽¹⁰³⁾.

2.147. La Comisión no especificó suficientemente los criterios de los programas operativos. A los dos años de su introducción, esta institución sólo había elaborado una lista «no exhaustiva» de medidas no subvencionables ⁽¹⁰⁴⁾. También se permitieron algunas excepciones referentes al carácter no subvencionable de los costes de producción generales, gastos generales y de acciones que beneficiaban directamente a un número limitado de miembros, lo que provocó diferencias en la aplicación entre Estados miembros, e incluso entre regiones de los mismos, y condujo a la aprobación de programas que adolecían de falta de claridad.

2.148. Al no haber especificado la Comisión cómo quería que se clasificase el gasto de las organizaciones de productores, los Estados miembros o las regiones aplicaron distintos métodos. Se clasificaron bajo la misma rúbrica medidas distintas, con lo que se dificulta la obtención de información fiable a efectos de evaluación.

2.149. Se observaron algunas incoherencias en los Estados miembros, debido a la imprecisión de algunas excepciones autorizadas por la Comisión en el Reglamento (CE) n° 1647/98. Las organizaciones de productores visitadas en España, Francia, e Italia dedicaban una parte significativa de sus programas a financiar los gastos y los costes generales a expensas de medidas que mejorarían de manera más directa su competitividad y eficacia. En particular, hubo en Emilia-Romagna ejemplos de un gasto elevado en personal que en algunos casos representó más del 50 % del total del programa. En las cuatro organizaciones de productores visitadas en Andalucía, los gastos generales y de personal representaron alrededor del 70 % del programa. En Francia se observó que las organizaciones de productores efectuaron importantes devoluciones a algunos miembros. Además, aunque había una necesidad clara de aumentar la inversión en informática en el caso de las organizaciones francesas, el gasto fue muy escaso en ese ámbito.

⁽¹⁰³⁾ A petición de los Estados miembros, la Comisión les envía notas interpretativas sobre algunas disposiciones de los reglamentos. Normalmente, la Comisión aprueba estas notas interpretativas, sin efectos vinculantes, que se distribuyen a todos los Estados miembros en las reuniones del Comité de gestión.

⁽¹⁰⁴⁾ Reglamento (CE) n° 1647/98 de la Comisión (DO L 210 de 28.7.1998, p. 59).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

siguieron las «notas interpretativas», que permitieron ceñirse más a la realidad, y, posteriormente, el Reglamento (CE) n° 1647/98, que fijaba una «lista no exhaustiva de gastos no subvencionables», y el Reglamento (CE) n° 609/2001, que determina las medidas y gastos que son subvencionables y los que no lo son.

El Tribunal señala que, en su opinión, la Comisión no clasificó con suficiente precisión los diferentes gastos de las organizaciones de productores y no prestó la suficiente atención a «la necesidad clara de aumentar la inversión en informática en los programas operativos franceses». La Comisión recuerda que, en materia de programas operativos, quiso evitar suplantar a las organizaciones de productores, por no ser ello una garantía de eficacia.

La crítica del Tribunal sobre la falta de lógica entre la existencia de retiradas y la construcción de invernaderos o de nuevas plantaciones es pertinente. Es posible que no se haya prestado a este punto una atención suficiente en el pasado, por lo que deberá reexaminarse.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.150. Algunas medidas de los programas operativos eran incompatibles con la situación del mercado. Por ejemplo, en España, algunas organizaciones de productores financiaron nuevas plantaciones de naranjos y la construcción de invernaderos para el cultivo de tomates, pese a que con anterioridad habían procedido a la retirada del 30 % y del 40 %, respectivamente, de su producción de naranjas y tomates.

Muchos agricultores aún no están convencidos de las ventajas de las organizaciones de productores

2.151. La reforma preveía que las afiliaciones aumentarían gracias a la nueva financiación proporcionada a las organizaciones de productores. Sin embargo, en Grecia y en Italia meridional, los agricultores seguían prefiriendo vender su producción individualmente en vez de afiliarse a las organizaciones. Además el escaso recurso de las organizaciones a los programas operativos en estas regiones mostró que se limitaban a solicitar ayuda compensatoria a la retirada o la transformación, sin intentar seriamente adaptar su producción al mercado.

2.152. Los agricultores que no se integraban en una organización y no estaban obligados por tanto a cumplir sus normas, aún tenían la posibilidad de solicitar ayuda a la retirada y a la transformación, aunque a un porcentaje ligeramente reducido del 90 %. También les quedaba la posibilidad de vender su producción en los mercados locales, a veces a precios más favorables que los ofrecidos por la organización de productores local.

La proporción de producción comercializada a través de las organizaciones de productores es aún demasiado reducida para obtener las ventajas potenciales

2.153. El valor de la producción comercializada en la Unión Europea a través de las organizaciones de productores (valor de la producción comercializada organizada) aumentó entre 1997 y 1999 sólo el 5 % hasta situarse en el 40 % de la producción total, muy por debajo del objetivo del 60 % previsto inicialmente por la Comisión. En cuanto a los Estados miembros, el valor de la producción comercializada organizada varió de aproximadamente un 70 % en los Países Bajos, en los que los productores están bien organizados, a tan sólo un 8 % en Portugal, en el que no lo están (véase el **cuadro 2.7**). En cuanto a las regiones, las variaciones fueron similares. Por ejemplo, en Italia, el valor de la producción comercializada organizada se situó en torno a un 62 % en el norte, y a un 31 % en el sur, mientras que en el centro alcanzó tan sólo el 7 %.

2.151. La Comisión lamenta la falta de eficacia de algunas organizaciones de productores. Resalta que la organización común de mercados dispone que el primer objetivo de las organizaciones de productores es la adaptación de la producción a la demanda del mercado, cuantitativa y cualitativamente. Recuerda que es a los Estados miembros a quienes corresponde otorgar y retirar el reconocimiento a las organizaciones de productores. Acrecentará los controles para mejorar la situación descrita por el Tribunal.

2.152. Las retiradas no son una medida destinada a mejorar la renta de los «buenos» productores afiliados a una organización de productores sino una medida macroeconómica que permite mitigar las fluctuaciones coyunturales de la producción total y que facilita la adaptación de ésta a la demanda a corto plazo. Excluir totalmente de ellas a los productores individuales equivaldría pues a empujarlos a saturar el mercado con productos manifiestamente excedentarios, lo que repercutiría negativamente en el precio de mercado, en detrimento de todos y, en particular, de los miembros de las organizaciones de productores, cuyos esfuerzos no se verían recompensados. Un razonamiento análogo se aplica a las ayudas a la transformación.

2.153. La cifra de 60 % de la producción comunitaria de frutas y hortalizas que comercializan las organizaciones de productores no es más que una previsión tomada como hipótesis de cálculo para la elaboración de la ficha financiera que acompañaba a la propuesta de reforma de 1995, tal como se recordaba en la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión al Consejo de julio de 2001.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

La gestión de las retiradas sigue siendo insuficiente y las reducciones de la ayuda por exceso de producción no son eficaces

2.154. La reforma de 1996 ha conseguido reducir el gasto en retiradas. En 2000, este concepto representó el 10 % (169 millones de euros) del gasto de la OCM, frente al 25 % (390 millones de euros) registrado en 1994. En los Estados miembros, el gasto en retiradas siguió siendo elevado en aquellos países cuyos agricultores aún no estaban afiliados a una organización de productores. Por ejemplo, en 2000, la ayuda por retirada en Grecia e Italia giró en torno a los 52 millones de euros, mientras que en los Países Bajos fue tan sólo de 1,7 millones de euros. Los productos considerados fueron los mismos que en 1994: manzanas, melocotones, nectarinas, naranjas y coliflores que, en total, consumieron más del 75 % de la ayuda por retirada en 2000. Ello indica que estos mercados no se han adaptado suficientemente. Durante la campaña 1999/2000, las retiradas de melocotones, nectarinas y coliflores superaron sus umbrales de intervención. En la Comunidad persisten los excedentes estructurales, sobre todo en el caso de las nectarinas y los melocotones.

2.155. Las reducciones de la ayuda, calculadas por la Comisión ⁽¹⁰⁵⁾ por superación de los umbrales de retirada, eran demasiado bajas para tener un efecto disuasorio. Por ejemplo, en el caso de las coliflores, la superación en un 6,3 % del umbral de intervención en 1997/98 trajo consigo una reducción de la ayuda de tan sólo el 0,34 %, que no evitó un aumento sustancial de la producción en la campaña siguiente, ni la superación posterior de los umbrales del 7,8 % y del 51 % en las campañas 1998/99 y 1999/2000, respectivamente. Las reducciones correspondientes de la ayuda alcanzaron sólo el 0,4 % y del 2,36 % respectivamente. Se observó

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.154. *La Comisión estima que tal vez sea prematuro sacar conclusiones definitivas sobre los efectos de la reforma de 1996 en las retiradas después de tan sólo tres campañas de aplicación. Ello es así debido a que en estas tres primeras campañas las retiradas se circunscribieron al 60, 50 y 40 %, respectivamente, de las cantidades comercializadas mientras que el límite final, aplicable a partir de la campaña 2002/03 con relación a la cantidades realmente comercializada, será del 5 % en el caso de los cítricos, del 8,5 % en el de las manzanas y las peras, y del 10 % en el de los demás productos. Esta observación se aplica muy especialmente a un sector como el de los melocotones y las nectarinas, en el que, al tratarse de plantaciones perennes, la adaptación debe juzgarse a largo plazo.*

2.155. *La Comisión subraya que los medios mediante los cuales la reforma de 1996 debe desembocar en una disminución de las retiradas son, por un lado, la limitación, en porcentaje, de las cantidades que cumplen las condiciones para ser retiradas y, por otro, la reducción progresiva de la indemnización comunitaria de retirada. Durante el período transitorio, en el que la limitación de las cantidades que podían retirarse era elevada (60, 50, 40 %), los umbrales de intervención sólo se mantuvieron con objeto de evitar que, en los primeros años de aplicación de la reforma, ésta permitiese a los productores hacer uso de las retiradas de manera más fácil que antes de la reforma. Por ello, la Comisión siguió aplicando los*

⁽¹⁰⁵⁾ La Comisión calcula las reducciones de la ayuda dividiendo las cantidades de las retiradas que superan el umbral de intervención por la producción total. El resultado así obtenido se aplica en forma de reducción a la ayuda de la campaña siguiente. Por ejemplo, para la campaña 1998/99, el umbral de retirada de coliflores se fijó en 111 300 toneladas. Las retiradas alcanzaron un total de 120 064 toneladas, que representaron un exceso de 8 764 toneladas, es decir, el 7,8 % del umbral, por lo que la ayuda debería reducirse en consecuencia un 7,8 %. No obstante, la reducción de la ayuda calculada por la Comisión fue mucho menor, ya que dividió la cantidad que superó el umbral (8 764 toneladas) por la producción total (2 226 908 toneladas), lo que representó una reducción de la ayuda de sólo el 0,4 %; la ayuda de la campaña siguiente sólo se redujo, por tanto, en ese porcentaje.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

la misma tendencia en el caso de las nectarinas, en el que una superación del 150 % en 1999/2000 generó una penalización de sólo el 15 %. Aunque este enfoque no peca de irregular, resulta muy ineficaz para la gestión del mercado. Este sistema de reducción de la ayuda contrasta con el aplicado por la Comisión a la ayuda a la transformación, en el que las reducciones eran iguales a la producción que superaba el umbral. Si se hubiese aplicado este sistema a las coliflores en las campañas 1997/98, 1998/99 y 1999/2000, se habría reducido la ayuda un 6,3 %, un 7,8 % y un 51 %, respectivamente, y el presupuesto comunitario habría ahorrado alrededor de 1,8 millones de euros.

2.156. Se hallaron incoherencias en los datos sobre las retiradas proporcionados por la Comisión. Esta institución publicó ⁽¹⁰⁶⁾ unas cifras para la retirada de coliflores de 118 908 toneladas en 1997/98, 120 064 toneladas en 1998/99 y 170 502 toneladas en 1999/2000. Estas cifras proporcionadas por los Estados miembros fueron utilizadas, sin verificar, por la Comisión para calcular la superación del umbral y la correspondiente reducción que debía aplicarse a la ayuda a la retirada de la campaña siguiente. No obstante, la ayuda abonada por la Comisión para las campañas citadas ascendió respectivamente, de hecho, a 16, 10,3 y 15,4 millones de euros, y se calculó a partir de las retiradas reales de 172 181, 116 696 y 184 042 toneladas, pero el importe de reducción de la ayuda no fue corregido. Si se hubiese aplicado correctamente el método de reducción de la ayuda a la transformación, la ayuda a la coliflor de la campaña 1998/99 se habría reducido a 63,27 euros/tonelada, en lugar de a 88,49 euros/tonelada, lo que supone un ahorro adicional de aproximadamente 2,9 millones de euros. Siguiendo el mismo método se habría logrado ahorrar 3,5 millones de euros. También hay incoherencias en las cifras referentes a las retiradas de melocotones y nectarinas de la campaña 1999/2000.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

umbrales de intervención de la misma forma en que los había aplicado el Consejo en el pasado.

2.156. *La disminución de la indemnización comunitaria de retirada como consecuencia del rebasamiento del umbral de intervención sólo puede efectuarse antes del comienzo de la campaña pues de lo contrario los productores podrían considerar legítimamente que se les anuncian tardíamente unas medidas que tienen repercusiones en sus inversiones, y el Tribunal de Justicia podría reprochárselo a la Comisión.*

La constatación del rebasamiento del umbral debe hacerse sobre la base de un período desfasado, equivalente a la campaña [según el apartado 1 del artículo 27 del Reglamento (CE) n° 2200/96], no en el período exacto de la campaña. Por ejemplo, la constatación del rebasamiento del umbral de coliflores se hace en el período comprendido entre el 1 de marzo y el 28 de febrero, mientras que la campaña va del 1 de mayo al 30 de abril. Las 118 909 toneladas indicadas en el Diario Oficial citado por el Tribunal corresponden a las retiradas comunicadas por los Estados miembros a la Comisión en abril de 1998 en relación con el período comprendido entre el 1 de marzo de 1997 y el 28 de febrero de 1998. Las 172 181 toneladas mencionadas por el Tribunal corresponden a otro período, comprendido entre el 1 de mayo de 1997 y el 30 de abril de 1998.

Con todo, aún cuando se parta de un período equivalente desfasado, puede ocurrir que, debido a los plazos, cuando la Comisión comprueba si se han rebasado los umbrales de intervención o no, los Estados miembros comuniquen a la Comisión datos sobre retiradas de tal o cual producto que deben rectificarse más adelante. A pesar de ello, como ya se ha dicho, debido al principio de confianza legítima la Comisión no puede modificar la indemnización comunitaria de retirada una vez iniciada la campaña, aunque reciba datos actualizados. No obstante, ha iniciado un procedimiento de liquidación de las cuentas de un Estado miembro que comunicó datos que resultaron ser estimaciones muy bajas.

⁽¹⁰⁶⁾ DO L 151 21.5.1998, p. 24; DO L 124 18.5.1999, p. 3; DO L 108 5.5.2000, p. 8.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.157. Los datos proporcionados por la Comisión mostraron que, en el período de aplicación 1997-2000, se gastaron alrededor de 24 millones de euros (3,6 %) de los fondos operativos de las organizaciones de productores para complementar los pagos de la Unión Europea y compensar las retiradas de productos no sujetos a compensación comunitaria. La información que los Estados miembros proporcionaron al Tribunal mostró, en algunos casos, importes distintos a los registrados por la Comisión ⁽¹⁰⁷⁾. Ello sugiere que hay incoherencias en la clasificación y en los importes de gasto en retiradas que pueden constituir infracciones de lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 2200/96 sobre las cantidades que pueden recibir compensación por retirada.

2.158. Las medidas introducidas por la Comisión para aumentar la distribución gratuita de productos retirados carecieron de la eficacia necesaria. Por tanto, se siguió destruyendo la mayoría de las retiradas efectuadas en el período de intervención. Una evaluación llevada a cabo por asesores externos ⁽¹⁰⁸⁾ contratados por la Comisión mostró que la distribución gratuita de manzanas y naranjas retiradas sólo ascendió al 2 %.

Hubo incoherencias en la gestión de la ayuda en el caso de las peras y los melocotones transformados

2.159. Antes de las modificaciones introducidas en 2000, el reglamento permitía a la Comisión cierta libertad a la hora de determinar el precio mínimo que las empresas de transformación deberán pagar a los productores. Ahora bien, en el caso de la ayuda a la transformación, que se abona a estas empresas con cargo a los recursos comunitarios, el Reglamento prescribía que dicha ayuda debía basarse en la diferencia entre el precio mínimo y el precio del mercado mundial, sin rebasarla ⁽¹⁰⁹⁾. Por tanto, cualquier variación en el precio mínimo o en el precio mundial afectaba al importe de la ayuda.

2.160. La Comisión no utilizó criterios coherentes para fijar el precio mínimo, y no hubo ninguna valoración de su efecto en los ingresos de los productores. Por ejemplo, en 1997/1998, la Comisión redujo el precio mínimo de los melocotones un 2 %, sólo para marcar una trayectoria similar al precio mínimo de los tomates; posteriormente, en 1998/1999, esta institución decidió

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.157. *La Comisión toma nota de los datos indicados por el Tribunal y va a efectuar una comprobación de la información que le comunicaron los Estados miembros.*

2.158. *La Comisión desea dejar constancia de que siempre ha obrado con la máxima energía, y seguirá haciéndolo, para evitar, en la medida de lo posible, la destrucción de los productos retirados del mercado y afirma que la distribución gratuita de esos productos es una prioridad para ella y seguirá siéndolo a pesar de las dificultades inherentes al carácter perecedero de las frutas y hortalizas. En la campaña 1997/98, se retiraron y distribuyeron gratuitamente 76 000 toneladas de frutas y hortalizas, en la 1998/99, 27 000 toneladas, y en la 1999/2000, 45 000 toneladas.*

2.160. *El sector del melocotón transformado atravesó en 1997 y 1998 una situación excepcional, caracterizada por niveles de producción muy bajos en Grecia y, como consecuencia de ello, por fuertes subidas de los precios, tanto a escala mundial como comunitaria. Esta situación, totalmente inédita, hacía necesario subir el precio mínimo. El incremento de los precios en la Comunidad era un hecho para los*

⁽¹⁰⁷⁾ COM(2001) 36 final, p. 25.

⁽¹⁰⁸⁾ Evaluación de los programas alimentarios de la Unión Europea, Informe final — diciembre de 1998, p. 36.

⁽¹⁰⁹⁾ Para calcular el importe real se aplica a la diferencia un coeficiente de rendimiento de las materias primas y los productos transformados. En 1998/99, el coeficiente materias primas/melocotones transformados fue fijado en el 0,847.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

subir un 15 % el precio mínimo de los melocotones, que pasó de 267,55 euros/tonelada a 307,68 euros/tonelada, a fin de reflejar en parte el incremento de los precios del mercado mundial de este producto, que había aumentado a 236 euros/tonelada. La decisión supuso una ayuda a la producción de 60,65 euros/tonelada, en vez del importe de 26,7 euros/tonelada que se habría obtenido manteniendo el nivel anterior del precio mínimo. La decisión de aumentar el precio mínimo resultó contraria a la tendencia general de la PAC de reducir las ayudas directas y los precios e impidió economizar 14 millones de euros, aproximadamente.

2.161. Los umbrales de transformación se establecen para limitar el gasto comunitario. El umbral de 582 000 toneladas fijado para los melocotones en 1990 reflejaba la producción media de las tres campañas anteriores, y era muy superior al consumo comunitario de, aproximadamente, 300 000 toneladas. Con posterioridad a 1997, la Comisión no propuso reducir el umbral, pese al descenso de la producción registrado en Italia, motivo por el cual el umbral permitió que en el resto de Estados miembros la producción aumentase sin incurrir en penalizaciones ⁽¹¹⁰⁾.

2.162. En cuanto a las peras transformadas, el umbral de 102 000 toneladas establecido en 1989 también reflejaba la producción media de las tres campañas anteriores, aunque era muy inferior al consumo comunitario de, aproximadamente, 125 000 toneladas. Desde entonces, no se ha elevado el umbral para reflejar el aumento de la producción que se registró hasta 1998/1999. Durante los últimas tres campañas (1997/98 a 1999/2000) se ha superado sistemáticamente el umbral un 25, 34 y un 40 %, respectivamente.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

transformadores y la Comisión debía tenerlo en cuenta. De lo contrario, se le podría haber reprochado no haberlo hecho, y con razón.

En la campaña 1998/1999, se disminuyó un 25 % la ayuda (de 81,28 euros/tonelada en 1997/98 a 60,65 euros/tonelada en 1998/1999). Esta disminución también se justificaba en el contexto de mejora de la coyuntura para los transformadores comunitarios de dicha campaña. Fijar la ayuda al nivel preconizado por el Tribunal, es decir, 26,7 euros/tonelada (cosa que la Comisión podía hacer, independientemente de que subiera el precio mínimo o no) hubiese supuesto una disminución excesiva (67 %). Al fijar las ayudas y los precios, la Comisión debe tener en cuenta la coyuntura económica específica de cada campaña, si bien sus decisiones no deben conducir a amplificar las variaciones y a destabilizar, mediante decisiones demasiado brutales, un sector entero de actividad económica.

La fijación de los precios y ayudas de la campaña 1998/99 estaba totalmente justificada y no se tradujo en un incremento excesivo del precio mínimo ni de los gastos.

2.161-2.162. *La Comisión considera que la finalidad de la ayuda comunitaria a la transformación de determinadas frutas y hortalizas existente desde 1969 no es garantizar el autoabastecimiento de la Comunidad sino permitir dar salida a la producción tradicional de la materia prima.*

⁽¹¹⁰⁾ Las exportaciones aumentaron, mientras que las importaciones se mantuvieron estables. La producción se concentra en Grecia, con aproximadamente el 65 % de la producción total.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.163. La Comisión aplicó las penalizaciones por la superación de los umbrales fijados para las peras a todas las empresas de transformación comunitarias, sin tener en cuenta el Estado miembro responsable del exceso de producción. La Comisión redujo la ayuda el mismo porcentaje en que se había superado el umbral, lo que provocó una disminución significativa de la ayuda a la transformación, que pasó de 180,87 euros/tonelada en 1996 a 118,86 euros/tonelada en 1999. Así, las empresas comunitarias de transformación de peras, que aún tienen que pagar un precio mínimo elevado por la materia prima (356 euros/tonelada), se encontraron en una situación de desventaja respecto de sus competidores extracomunitarios; pese a la ayuda recibida, aún tienen que abonar un importe neto de aproximadamente 237 euros/tonelada por la materia prima, mientras que sus competidores sólo pagan 160 euros/tonelada. El bajo nivel del umbral de transformación y las elevadas penalizaciones aplicadas pueden quizá explicar el descenso de la producción de peras transformadas acaecido en 1999/2000 ⁽¹¹¹⁾.

El pago de la ayuda directa a algunos productores no surtió el efecto deseado

2.164. Desde 1996, se viene pagando la ayuda directamente a los productores de cítricos destinados a la transformación ⁽¹¹²⁾. Por consiguiente, se suprimió la ayuda a la producción que se abonaba a las empresas de transformación, así como el precio mínimo fijado para los productores. En Italia y Grecia, países en los que los productores no están bien organizados, las empresas de transformación abonaron a estos precios muy bajos. Por ejemplo, en Grecia, algunas empresas de transformación abonaron a los productores tan sólo una dracma por kilo de naranjas (0,0030 euros/kilo), importe muy inferior al coste de producción. Incluso con la

⁽¹¹¹⁾ La producción de peras transformadas pasó de 140 689 toneladas en 1996/97 a 92 438 toneladas en 1999/2000, con un ligero descenso en las importaciones y una exportaciones relativamente estables. La producción se concentra en España e Italia.

⁽¹¹²⁾ En el régimen de los cítricos, más de la mitad del gasto se dedica a la transformación de naranjas (130 millones de euros). El gasto más elevado se produjo en Italia (70,3 millones de euros), seguida de Grecia (31,3 millones de euros) y España (27,9 millones de euros).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.163. *La Comisión se limitó a aplicar la normativa comunitaria vigente desde hacía más de treinta años, que disponía que las consecuencias del rebasamiento de un umbral comunitario debían aplicarse de manera uniforme a la totalidad del sector. De hecho, en los debates que desembocaron en la reforma de 1996 nadie pidió que se modificara esa política. Sólo recientemente se han oído voces pidiendo una modificación de esta práctica, que encontraron eco en las propuestas de la Comisión de julio de 2002 y en el Reglamento (CE) n° 2699/2000. La reducción de la ayuda a las peras que se produjo entre 1996 y 1999 se debió fundamentalmente (en dos terceras partes) a la mejora de la coyuntura (subida de los precios mundiales de la materia prima).*

La disminución de la transformación de peras de 1999/2000 se produjo después de varios años de fuertes aumentos. Así pues, fue una disminución relativa y podía considerarse como una vuelta a la situación normal. Además, no hay nada que pruebe que la reducción de la ayuda haya sido el motivo de esa disminución. La disminución se debió más bien a la competencia que ejerce el mercado en fresco. En el caso de las peras, los precios del mercado en fresco suelen ser más atractivos, lo que hace que los productores lo prefieran al de la transformación. Por consiguiente, la dificultad de la gestión de este régimen estriba en la doble necesidad de garantizar una renta suficiente a los productores y, por consiguiente, un precio mínimo suficientemente alto, y de mantener la competitividad de los transformadores, y por ende unos gastos razonables para la industria, todo ello respetando estrictamente las reglas de la OMC. Ello explica por qué la Comisión disminuyó el precio mínimo en la campaña 1999/2000, cuando, como señala el Tribunal, hasta entonces lo había mantenido en niveles bastante elevados.

2.164. *La renta de los productores de cítricos no procede únicamente de sus ventas para la transformación sino también de las ventas en el mercado de productos frescos. Así pues, es esta renta general, por hectárea y kilogramo, la que debe compararse con el coste de producción y no únicamente la procedente de la transformación. De hecho, por término medio sólo se entrega para la transformación entre el 20 y el 30 % de la producción de cítricos de la Comunidad, lo que significa que la mayor parte de la renta de los productores, y, por consiguiente, la amortización de los costes de producción, procede del mercado de productos frescos.*

Con todo, la situación descrita por el Tribunal refleja a las claras la situación que se produce cuando los productores están poco organizados o cuando las organizaciones de productores adolecen de poco dinamismo económico. En esas circunstancias, su posición económica frente a la transformación es desfavorable y algunos pueden inclinarse por malvender su producción a la industria de transformación con el único fin de percibir la ayuda comunitaria. Indudablemente, esta situación no es sana desde el punto de vista económico. También en este caso, un mayor control de las organizaciones de productores permitirá tal vez mejorar la situación. Por el contrario, en

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

ayuda, los productores recibieron un máximo de 0,076 euros/kg, cuando el coste de producción, según las estimaciones, era de 0,25 euros/kg.

2.165. En cada año posterior a la reforma se ha superado el umbral de transformación de naranjas, establecido muy por debajo del nivel de consumo comunitario. Las reducciones de la ayuda representaron el 42 %, el 32 % y el 30 % en cada campaña posterior a la reforma y se aplicaron a todos los productores de naranjas, sin tener en cuenta los Estados miembros u organizaciones de productores responsables del exceso de producción. Las autoridades griegas afirman que los ingresos de los agricultores disminuyeron un 50 %.

2.166. A raíz de la producción récord de naranjas transformadas en 1997/98 se redujo la ayuda a la transformación. El importe de la ayuda concedida a los productores, más el precio percibido por éstos por la venta de naranjas destinadas a la transformación, fue inferior a la compensación por retirada concedida por la Comunidad. En consecuencia, los productores tuvieron un incentivo mayor para destinar las naranjas a la retirada que a la transformación.

En algunos casos se han agravado las diferencias de ingresos entre productores

2.167. El análisis de los datos de la Comisión sobre la red de información contable agrícola mostró considerables divergencias entre Estados miembros en lo relativo a los ingresos anuales de los agricultores,

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

España, la reforma de 1996 supuso que la renta procedente de las entregas a la industria de transformación fuera muchas veces superior al precio mínimo vigente antes de la reforma.

2.165. *En lo referente al nivel del umbral de transformación de cítricos y a las penalizaciones que se aplican en caso de que se rebase, véanse los apartados 2.168 a 2.170.*

La reforma de 1996 estaba encaminada a fomentar la transformación de los cítricos en productos más competitivos en el mercado. Este cambio ha tenido lugar en España pero menos en Italia y poco en Grecia debido, fundamentalmente, a la existencia en estos dos países de una gran proporción de variedades poco aptas para el mercado en fresco o para la transformación. Esta situación se ve agravada por la debilidad de las organizaciones de productores y, particularmente, de sus estructuras de comercialización. El resultado de todo ello ha sido, efectivamente, una bajada del precio al productor en Grecia, pero un aumento en España.

2.166. *La campaña 1997/98 fue la primera después de la modificación del régimen de ayuda para la transformación de cítricos. Cuando se aprobó la reforma, se decidió, a instancias del Consejo, que la penalización por rebasamiento del umbral de transformación se aplicaría durante la campaña en que se produjera el rebasamiento. Como consecuencia de ello, la ayuda definitiva de la campaña 1997/98 sólo pudo calcularse después de la campaña, por lo que la relación entre la ayuda y las retiradas habidas en la campaña fue necesariamente mínima. Nótese además que en esa campaña 1997/98 se transformaron más de 1,9 millones de toneladas de naranjas, lo que representó un récord absoluto (la media de años anteriores rondaba 1,5 millones de toneladas), mientras que las retiradas (188 000 toneladas) únicamente representaron el 4,82 % de la producción.*

Por consiguiente, la comparación entre el precio de venta para la transformación y la indemnización comunitaria de retirada es delicada y debe hacerse con precauciones.

2.167. *La Comisión recuerda que la organización común de mercados del sector de las frutas y hortalizas se asienta en la hipótesis de que, frente a una demanda cada vez más concentrada, la agrupación de la oferta en las organizaciones*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

expresados en valor añadido neto agrícola/unidad de trabajo anual ⁽¹¹³⁾. Los ingresos aumentaron en mayor proporción en aquellos países con un valor de la producción comercializada organizada que ya era elevado antes de la reforma. Por ejemplo, en los Países Bajos, los ingresos registraron una evolución más favorable que en Grecia e Italia, y, en menor medida, que en España, pese a que estos dos últimos son los países con mayor producción. Entre 1992 y 1998, los ingresos de los cultivadores de hortalizas en estos Estados miembros descendieron, con lo que se agravó la diferencia entre ellos y los Estados miembros mejor organizados. Por ejemplo, de 1992 a 1998, los ingresos de los productores de hortalizas en los Países Bajos aumentaron un 49 %, y se situaron en 29 000 euros. Asimismo, los ingresos de los productores de frutas neerlandeses aumentaron un 138 % durante el mismo período, hasta alcanzar la cifra de 10 432 euros. En cambio, los productores de frutas y hortalizas griegos han visto reducirse sus ingresos un 32 % y un 27 %, respectivamente, hasta situarse en 2 892 euros y 3 957 euros en 1997.

La eficacia de los sistemas de control en varios Estados miembros sigue siendo insuficiente

2.168. En la época de la fiscalización, pese a la solicitud del Parlamento ⁽¹¹⁴⁾ de que se aumentasen los recursos destinados a las inspecciones, la Comisión sólo había asignado dos personas al nuevo cuerpo especial de inspectores. Con tan escasos recursos, este cuerpo no podía funcionar con efectividad, por lo que sólo desempeñó su labor de forma limitada.

2.169. Los procedimientos de control implantados en algunos Estados miembros carecieron de eficacia. Por ejemplo, el reparto de labores de control entre varios

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

de productores es una necesidad económica para reforzar la posición de los productores en el mercado y, por ende, sus ingresos. Por supuesto, esto no excluye que haya que preguntarse por los motivos que impiden el desarrollo de las organizaciones de productores en algunas regiones de la Comunidad. Sin duda, esta labor constituirá una parte importante del trabajo de los servicios de la Comisión en los próximos meses y, con toda probabilidad, la respuesta no será clara ni sencilla.

2.168. *A instancias también del Parlamento Europeo, el Consejo creó, previa propuesta de la Comisión, un cuerpo de inspectores mediante el Reglamento (CEE) n° 2200/96. Este cuerpo de inspectores se incrementó a tres personas en el año 2000 (en 1996, se estimó que precisaba cinco personas, a reserva de que la autoridad presupuestaria asignara los recursos necesarios). La Comisión considera que el cuerpo específico de inspectores era operativo como lo demuestra la realización de varias inspecciones en los Estados miembros en las que, tal como dispone el Reglamento del Consejo, se contó con la ayuda de inspectores nacionales.*

2.169-2.174. *La Comisión confirma que la organización de controles en los Estados miembros presenta fallas. Las auditorías efectuadas por los servicios de la Comisión han llegado a conclusiones semejantes a las del Tribunal. Las fallas se escrutan en el procedimiento de liquidación de cuentas y, en su caso, se aplican correcciones financieras al Estado miembro.*

⁽¹¹³⁾ El indicador elegido fue el valor añadido neto agrícola/unidad de trabajo anual, que corresponde al coste de los factores fijos de producción (trabajo, tierra, capital) y permite la comparación de explotaciones con independencia de que empleen o no factores de producción familiares. La división en la unidad de trabajo anual toma en consideración las diferentes categorías de mano de obra que será remunerada por la explotación. Se han expresado todos los datos en precios constantes del primer año en que se dispuso de los mismos (1992, excepto Austria, Finlandia y Suecia:1995).

⁽¹¹⁴⁾ Decisión 96/377/CECA, CE, Euratom del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 1996, por la que se aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1994 (DO L 148 de 21.6.1996, p. 45), punto 22.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

organismos en Francia e Italia supuso la realización de comprobaciones ineficientes y descoordinadas. Las autoridades italianas delegaron en las organizaciones profesionales de productores y empresas de transformación funciones clave en materia de control de los pagos abonados a sus miembros, lo que no asegura el grado de independencia requerido habitualmente necesario para la realización de controles internos.

2.170. El refuerzo de la función asignada a las organizaciones de productores constituye un elemento fundamental de la reforma. El reconocimiento de estas organizaciones, que les permite recibir ayuda financiera, exige la realización de visitas reglamentarias sobre el terreno. Las medidas del programa operativo también deben ajustarse a la reforma. Los Estados miembros están obligados por la reglamentación a visitar anualmente, al menos, el 10 % de las organizaciones de productores y a garantizar que abarcan el 30 % de la ayuda comunitaria.

2.171. En Francia e Italia se reconocieron organizaciones de productores sin que se hubiesen efectuado las comprobaciones necesarias. Asimismo, se aprobaron los programas operativos sin efectuar antes las visitas requeridas en Francia, Italia, y los Países Bajos. Los pagos finales correspondientes a 1997 (España y Francia) y parte de 1998 (Francia) tuvieron lugar sin que se hubiesen efectuado las inspecciones anuales requeridas, aunque algunas de se practicaron al término de los programas. Además, en el caso de una organización de productores francesa, se llevó a cabo el pago final sin los necesarios ajustes resultantes de una inspección previa.

2.172. En general, el seguimiento resultó difícil a causa de que se clasificaron gastos no homogéneos en distintas rúbricas. A raíz de las fiscalizaciones llevadas a cabo por el Tribunal en Francia, Italia y España, fue necesario anular varias partidas de gastos no subvencionables. En particular, la fiscalización halló errores en el valor de la producción comercializada declarada por las organizaciones de productores, que originó errores en la financiación comunitaria de algunas organizaciones españolas e italianas.

2.173. En España, Francia e Italia, no se inspeccionó el 100 % de los productos destruidos. Además, en los dos primeros países se detectaron algunas operaciones de destrucción que no cumplían los criterios medioambientales. Debido a la ineficacia de las comprobaciones de las retiradas en Francia, Grecia y España, no hay certeza en torno a la calidad y las cantidades de los productos que pueden recibir pagos por retirada.

2.174. La ayuda comunitaria se recibe por las cantidades de melocotones y peras entregadas para su transformación. Cada año, los Estados miembros deben

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

comprobar sobre el terreno el 25 % de las cantidades transformadas, así como analizar muestras del producto final para determinar su calidad. Simultáneamente, debe verificarse el pago del precio mínimo a las organizaciones de productores. Las comprobaciones relativas a las frutas transformadas presentaron insuficiencias respecto a:

- a) el muestreo de las empresas de transformación (España);
- b) el muestreo del producto final o de las materias primas (Francia, Grecia);
- c) la calidad y la cantidad de las materias primas o la calidad del producto final, así como de los inventarios (Francia, Grecia, Italia, España);
- d) el pago del precio mínimo a los productores (Italia, Grecia, España);
- e) las superficies cultivadas por los productores de cítricos (Italia, Grecia y España).

2.175. Existe la obligación de efectuar una comprobación cruzada de la ayuda a las medidas medioambientales perteneciente a la OCM, que se abona a los agricultores a través de las organizaciones de productores, con la ayuda medioambiental que se entrega directamente a los productores conforme al Reglamento (CEE) n° 2078/92. No se efectuaron comprobaciones efectivas de este tipo en Francia, Italia y España, lo que supone un riesgo de duplicidad de pagos para la Comunidad. El mismo riesgo existe en el caso de la ayuda por arranque abonada a los agricultores y de la ayuda por arranque abonada por las organizaciones de productores a sus miembros.

El seguimiento por parte de la Comisión se resiente de la falta de datos fiables y el carácter inadecuado de su análisis

2.176. La Comisión no dispuso de gran parte de la información esencial para ejercer un control eficaz del mercado al carecer, por ejemplo, de datos completos sobre el número de organizaciones de productores y de sus miembros, de las retiradas financiadas por los fondos operativos, ni siquiera de la producción comunitaria de frutas y hortalizas para el conjunto de los productos. Se observaron numerosas incoherencias en las cifras de retiradas proporcionadas por los Estados miembros, que no fueron corregidas por la Comisión (véanse los apartados 2.156 y 2.157). Asimismo resultaron inexactas las cifras referentes a la producción. Por ejemplo, en los anteproyectos del presupuesto general correspondientes a los ejercicios 1994 a 1998, se

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.175. Desde que el Tribunal comenzó su auditoría de la OCM, ha habido mejoras en el funcionamiento de ésta gracias a la utilización del SIGC para comprobar las solicitudes de ayuda distintas de las que se tramitan a través de él y a la introducción de la obligación de realizar comprobaciones cruzadas.

2.176. El hecho de disponer o no de estadísticas depende ante todo de las posibilidades de los Estados miembros para recopilar datos, tratarlos y comunicarlos a la Comisión. Habida cuenta del gran número de productos del sector de las frutas y hortalizas (casi cien) y de la importancia relativa de este sector, las estadísticas no pueden ser más que selectivas.

El anexo II del Reglamento (CE) n° 609/2001 precisa los requisitos que deben cumplir los informes que deben enviar anualmente los Estados miembros a la Comisión en relación con las organizaciones de productores, los programas operativos, los controles efectuados y los resultados de éstos. Se ha comunicado incluso a los Estados miembros la estructura más

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

infravaloraron constantemente las cifras de la producción total de nectarinas y coliflores de 8 000 a 190 000 toneladas.

2.177. El 24 de enero de 2001, la Comisión elaboró un informe destinado al Consejo sobre la aplicación del régimen ⁽¹¹⁵⁾, pero no analizó cómo se habían gastado los fondos, ni su influencia en los objetivos del mercado, en particular los referentes al equilibrio del mercado y los ingresos de los agricultores.

2.178. La Comisión no supo prevenir con anticipación los incumplimientos de los programas operativos en los Estados miembros, ni tampoco adoptó de inmediato medidas correctoras una vez informada de estos incumplimientos. A pesar de las modificaciones introducidas en los reglamentos, era ya tarde para influir en el contenido de los programas.

Las modificaciones de 2000 no solucionan completamente las insuficiencias señaladas por el Tribunal

2.179. En 2000, la Comisión propuso al Consejo nuevas modificaciones de la reforma, que fueron aceptadas a partir de 2001. Su finalidad era hacer frente a algunos de los problemas expuestos por medio de:

⁽¹¹⁵⁾ Informe de la Comisión al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2200/96, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas [COM(2001) 36 final de 24.1.2001].

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

conveniente de estos informes, en forma de cuadros. Gracias a todo ello, la Comisión espera poder mejorar pronto la información estadística con que cuenta sobre las organizaciones de productores y los programas operativos.

Los datos de producción y de retiradas de la Comisión son los que le comunican los Estados miembros. La Comisión recuerda que ha iniciado un procedimiento de liquidación de cuentas con respecto a un Estado miembro que le comunicó datos de las retiradas que resultaron ser estimaciones muy bajas.

2.177. *La finalidad del informe de la Comisión de 24 de enero de 2001 era, como se indicaba en el prefacio, «describir la situación actual» con miras a un debate futuro sobre la OCM y «ofrecer un documento informativo para las propuestas normativas que pudieran hacerse más adelante».*

2.178. *La Comisión considera que es preciso distinguir las interpretaciones erróneas de la normativa vigente y las decisiones que toman los Estados miembros en virtud de la potestad que les reconoce la propia normativa para examinar los programas operativos presentados por las organizaciones de productores. En el primer caso, la Comisión instruye el procedimiento de infracción o de liquidación de cuentas, según proceda, mientras que en el segundo, la Comisión modifica la normativa cuando lo considera oportuno, si bien las modificaciones deben respetar los derechos adquiridos de las organizaciones de productores y el principio de confianza legítima y, por consiguiente, no suelen tener efecto retroactivo.*

Por supuesto, las modificaciones que la Comisión hace continuamente de las disposiciones de aplicación de la OCM tienen generalmente como punto de partida los resultados de las inspecciones que efectúa en los Estados miembros, resultados que siempre son tenidos en cuenta. Ello es especialmente cierto en el caso del Reglamento (CE) n° 609/2001, referente a los fondos y a los programas operativos, y en el del Reglamento (CE) n° 1148/2001, relativo a los controles de conformidad con las normas de comercialización. Actualmente, está en preparación una revisión del Reglamento (CE) n° 412/97, referido al reconocimiento y al funcionamiento de las organizaciones de productores.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- a) la simplificación del sistema de cofinanciación comunitaria de fondos operativos y la aprobación de un porcentaje uniforme de cofinanciación para reducir la incertidumbre financiera y permitir que las organizaciones de productores concedieran mayor prioridad a las estrategias colectivas a largo plazo en vez de a medidas que aportan ventajas a corto plazo (véase el apartado 2.144);
- b) la sustitución del precio mínimo anual que reciben los productores por una ayuda directa fija y la supresión de la ayuda a la transformación de melocotones y peras, para evitar errores y falta de transparencia en la determinación anual del precio mínimo (véanse los apartados 2.159 y 2.160);
- c) el aumento de los umbrales de transformación de peras y cítricos para permitir un aumento de la transformación de ambos productos (véanse los apartados 2.161 a 2.163, 2.165 y 2.166);
- d) la reducción de la cantidad de cítricos que pueden acogerse a la ayuda por retirada para limitar el recurso a esta operación por parte de las organizaciones de productores (véase el apartado 2.162);
- e) el establecimiento de umbrales nacionales en vez de comunitarios destinados a sensibilizar a los Estados miembros frente al exceso de producción (véanse los apartados 2.163 y 2.165).

2.180. Ahora bien, las modificaciones de 2000 no aportaban soluciones en los siguientes puntos:

- a) pese a la importancia que revisten las organizaciones de productores para el éxito del régimen, no se aprobaron medidas para incrementar el número de afiliaciones; siguen existiendo ayudas con destino a los productores individuales (véase el apartado 2.152); la financiación comunitaria sigue estando vinculada al valor de la producción comercializada de las organizaciones de productores, lo que favorece a las que están mejor organizadas en detrimento de las nuevas organizaciones (véase el apartado 2.144);

2.180.

- a) *La organización común de mercados del sector de las frutas y hortalizas se basa en el principio de la libertad de los productores de afiliarse o no a una organización de productores y los hace responsables de la decisión que tomen. Si la mayoría de los productores de algunas regiones prefiere no afiliarse a una organización de productores eficaz también debe asumir las consecuencias de esa decisión. La comparación entre los ingresos de quienes se hayan agrupado en organizaciones de productores y los de los que se queden fuera determinará cuál ha sido la mejor opción. En cualquier caso, la Comisión está convencida de que la afiliación a una organización de productores debe ser un acto motivado por consideraciones económicas y no únicamente una puerta para acceder a las subvenciones comunitarias.*

La Comisión considera además que las ayudas comunitarias no deben servir a las organizaciones de productores

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) la financiación comunitaria aún no está adaptada a la producción real de los Estados miembros o las regiones (véase el apartado 2.145);
- c) aunque se han reducido significativamente, las retiradas globales siguen siendo elevadas en los Estados miembros que disponen de un escaso grado de organización; en el caso de algunos productos, persiste el exceso de producción (véase el apartado 2.154);
- d) la Comisión no ha justificado los nuevos importes de las ayudas a los productores en lo referente a los ingresos de estos y al equilibrio del mercado.

para «atraer» a nuevos socios sino para apoyar el esfuerzo de quienes se ciñen a unas reglas y a una disciplina en beneficio de todo el sector.

La Comisión recuerda por último que el artículo 14 del Reglamento (CE) n° 2200/96 establece ayudas específicas para facilitar la puesta en marcha de las organizaciones de productores.

- b) Como ya se ha indicado en el apartado 2.152, la Comisión estima que la sugerencia de repartir la ayuda financiera comunitaria en función de la importancia de la producción de cada Estado miembro o región no está justificada desde el punto de vista económico y no prevé hacerlo.
- c) La Comisión considera la observación del Tribunal de que «las retiradas globales siguen siendo elevadas en los Estados miembros que disponen de un escaso grado de organización» como un estímulo a la política que aplica desde hace cuarenta años en el sector de las frutas y hortalizas, que da prioridad a las organizaciones de productores.
- d) La Comisión considera que es el conjunto de los mecanismos de la organización común de mercados el que está dirigido a lograr la plena realización de los objetivos asignados a la política agrícola común por el artículo 33 del Tratado CE. La finalidad de las modificaciones de esta organización común de mercados propuestas en julio y aprobadas por el Consejo en diciembre de 2000 era suprimir la rigidez del sistema aplicable a la transformación de tomates, modificar algunos umbrales de transformación para ajustarlos al fuerte crecimiento de la demanda, simplificar el funcionamiento de los fondos operativos y mejorar la gestión de las restituciones. Estos cambios sólo pueden mejorar el funcionamiento general de la organización común de mercados y, por lo tanto, ser beneficiosos para la renta de los productores y el equilibrio del mercado.

Conclusión

2.181. Los cambios aportados a la OCM en 1996 y 2000 supusieron una respuesta parcial a los problemas señalados previamente por el Tribunal y a otros que detectó en un examen efectuado en fechas más recientes. No obstante, siguen existiendo problemas importantes.

2.182. La OCM no está consiguiendo los mismos resultados en todos los Estados miembros: el equilibrio del mercado y los ingresos mejoraron principalmente en aquellos Estados miembros, o regiones, que estaban bien organizados antes de la reforma; sin embargo, en otros Estados miembros o regiones, algunos de los cuales son los productores más importantes, el progreso fue lento y en determinados casos ha resultado

2.182. La Comisión es perfectamente consciente de las diferencias de situación que existen entre los productores de frutas y hortalizas de unos Estados miembros y otros. Está totalmente convencida de que la mejora estructural de la situación y de los ingresos de esos productores pasa ante todo por una mejor adecuación cualitativa y cuantitativa de su producción a la demanda solvente del mercado. Esto vale tanto para los productos frescos como para los destinados a la

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

contraproducente en cuanto a los ingresos. En el caso de esos Estados miembros, no se ha logrado reforzar la función de las organizaciones de productores (véanse los apartados 2.151 a 2.154 y 2.167). Si, como la Comisión cree, las perspectivas de una mejora significativa de su nivel de organización son escasas, es necesario estudiar otros medios de lograr los objetivos de la OCM.

Recomendaciones

2.183. Antes de presentar ninguna otra propuesta de reforma al Consejo, la Comisión debería mejorar su información sobre el mercado, con el fin de evitar el tipo de incoherencias halladas en la fiscalización (véanse los apartados 2.156, 2.157 y 2.176), y asegurarse de que su evaluación de los efectos del Reglamento (CE) n° 2200/96 sea más completa que la realizada recientemente (véase el apartado 2.177). El Tribunal recomienda que la Comisión efectúe análisis económicos y revisiones de mercado, por producto, Estado miembro o región y por tipo de productor, que contemplen la incidencia real o prevista de los importes, umbrales y límites máximos fijados para las ayudas. Los resultados deberían compararse con otras clases de ayuda alternativas, en particular las que han registrado mayor éxito en otros ámbitos.

2.184. Por otra parte, si debe mantenerse la función desempeñada por las organizaciones de productores, habría que buscar otros incentivos para promover la afiliación a éstas. La Comisión debería solucionar el problema de la desigual distribución de la financiación comunitaria, lo que significa reforzar la capacidad de las organizaciones pequeñas, y estudiar la conveniencia de exigir para la percepción de ayudas la pertenencia a una organización reconocida, como sucede en otros mercados (por ejemplo, en el de los plátanos). Esta medida mejoraría la eficacia de las organizaciones de productores y desincentivaría el exceso de producción. Conviendría revisar el método de reducción de la ayuda por superación del umbral de retirada, de forma que resulte más disuasorio (véase el apartado 2.155).

2.185. En cuanto a la gestión y al control de la OCM, la Comisión debería efectuar un seguimiento más detenido de la aplicación de los programas operativos y, si es necesario, intervenir para garantizar que las medidas aplicadas por las organizaciones de productores se encaminen a mejorar la competitividad y los resultados

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

transformación industrial. Asimismo, sigue creyendo que la concentración de la oferta por las organizaciones de productores, que permite tener un control de ella, y una política contractual con el sector de la transformación son instrumentos poderosos para permitir esa mejora. No niega que los instrumentos generales de la organización común de mercados, es decir, las normas, los fondos operativos, las retiradas, las medidas aplicadas a las importaciones y las restituciones por exportación, deben completarse a veces con «medidas específicas» necesarias para facilitar la evolución de ciertas situaciones concretas. De hecho, ese fue el motivo por el que se crearon en el pasado regímenes especiales de ayuda al sector de las frutas de cáscara y al de las frutas rojas. La reflexión de la Comisión sobre las mejoras o cambios posibles de la OCM en vigor es permanente.

2.183-2.185. *La Comisión agradece al Tribunal sus recomendaciones, aún cuando no puede aceptarlas todas, como ya ha indicado más arriba. Comparte totalmente las preocupaciones del Tribunal sobre los datos estadísticos y no dejará de informar de ellas a los Estados miembros, de los que depende en gran medida para la obtención de los datos y que se muestran muchas veces reticentes a sus demandas. Reconoce que es imprescindible efectuar «análisis económicos objetivos y revisiones de mercado» y los realizará en función de los recursos de personal de que disponga. Finalmente, recuerda que el objetivo principal del Reglamento (CE) n° 609/2001 era, ya antes de que el Tribunal lo pidiese, aclarar las medidas y gastos que pueden figurar en los programas operativos y los que no tienen cabida en ellos.*

La Comisión reconoce que la mejora de la situación del sector de las frutas y hortalizas está vinculada al aumento de la concentración de la oferta por mediación de las organizaciones de productores. La Comisión indica que, desde la reforma de 1996 y las modificaciones de 2000, prácticamente toda la ayuda comunitaria a este sector pasa exclusivamente por las organizaciones de productores. En opinión de la Comisión es necesario reforzar el control de las organizaciones que ya existen para evitar que organizaciones sin verdadera eficacia económica ni comercial y cuyo único propósito sea beneficiarse de las ayudas económicas vengan a frenar el dinamismo del sector y constituyan un freno para el agrupamiento de los productores.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

obtenidos (véase el apartado 2.151), y a responder más directamente a las necesidades reales del mercado (véase el apartado 2.152). Esta institución debería garantizar que el cuerpo especial de inspectores disponga de recursos suficientes para desempeñar sus tareas de control e intervenga, en caso necesario, para asegurarse de la fiabilidad de los procedimientos de control aplicables en los Estados miembros (véanse los apartados 2.168 a 2.175). Por último, es esencial que la Comisión modifique y simplifique el Reglamento (CE) n° 1647/98 al objeto de aclarar el concepto de partidas que las organizaciones de productores pueden subvencionar, con el fin de evitar interpretaciones erróneas que conduzcan a una utilización ineficiente de los fondos (véanse los apartados 2.147, 2.149 y 2.150), y que especifique cómo debe clasificarse el gasto, de forma que puedan obtenerse datos fiables para efectuar las evaluaciones (véase el apartado 2.148).

PRINCIPALES OBSERVACIONES FORMULADAS EN INFORMES ESPECIALES

2.186. Los apartados siguientes resumen las principales observaciones formuladas en los informes especiales referentes al ámbito del FEOGA-Garantía, que el Tribunal ha aprobado desde el Informe anual relativo al ejercicio 1999, y que no se tuvieron en cuenta durante el procedimiento de aprobación de la gestión del ejercicio 1999.

Reforma de la liquidación de cuentas

2.187. Además de los apartados 2.53 a 2.97, que se refieren a la liquidación de cuentas de un ejercicio específico, el Informe especial n° 22/2000 ⁽¹¹⁶⁾ examinó la reforma del procedimiento de liquidación de cuentas aplicada en 1996, llegando a la conclusión de que la reforma había aumentado la exigencia de responsabilidad de los Estados miembros y de que se le debería considerar un logro considerable, a pesar de no haber reducido los plazos necesarios para la liquidación del gasto de un ejercicio FEOGA concreto en términos financieros y de conformidad.

2.186. *La Comisión ha tenido en cuenta las observaciones del Tribunal.*

2.187. *Por lo que respecta al calendario general para el procedimiento de conformidad, la Comisión acepta que las últimas correcciones correspondientes a 1996 no se efectuarán de forma más rápida que con arreglo al antiguo procedimiento. No obstante, el nuevo procedimiento ha permitido la introducción de un número considerable de correcciones en una fase más temprana que en el pasado (véanse los apartados 54 y 55).*

1996 fue el primer año de aplicación de los procedimientos de liquidación de cuentas reformados. La Comisión espera que las correcciones definitivas para los años posteriores se introduzcan bastante más pronto de lo que hubiera sido el caso con arreglo al sistema antiguo. Aún no han podido apreciarse los plenos efectos de la reforma. Dadas estas circunstancias, la Comisión considera que el procedimiento de conciliación ha contribuido a una mejora global.

La Comisión acoge favorablemente la conclusión del Tribunal de Cuentas según la cual la reforma del procedimiento de liquidación ha mejorado el sistema de rendición de cuentas y constituye un logro considerable.

⁽¹¹⁶⁾ Informe especial n° 22/2000 sobre la evaluación del procedimiento reformado de liquidación de cuentas (DO C 69 de 2.3.2001).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.188. No obstante, aún había un número excesivo de organismos pagadores, muchos de los cuales no cumplían todos los criterios necesarios para obtener la autorización. Por ello, la Comisión recurrió a la aplicación de correcciones a dos Estados miembros en la liquidación de cuentas.

2.189. Aunque las insuficiencias técnicas necesitaban ser rectificadas, los organismos certificadores consiguieron, en general, elaborar los informes y expedir los certificados en los plazos establecidos. En 1998, casi un tercio del gasto total declarado por los organismos pagadores dio lugar a la expedición de certificados con reservas (lo que no significa necesariamente que el gasto fuera irregular).

2.190. El recurso al órgano de conciliación supuso una reducción general de aproximadamente el 10 % de las correcciones financieras impuestas a los Estados miembros. No obstante, la Comisión necesita resolver el problema de los retrasos que sufre el procedimiento y, en muchos casos, el problema de no conseguir conciliar sus puntos de vista con los mantenidos por los Estados miembros.

Sistema integrado de gestión y control (SIGC)

2.191. El Informe especial n.º 4/2001 ⁽¹¹⁷⁾ concluyó que el SIGC proporcionaba una buena base para el control de los cultivos herbáceos y el gasto en primas por animales (alrededor de seis millones de solicitudes cada año). Las principales recomendaciones que el Tribunal dirigió a la Comisión se referían a la creación de un sistema de gestión de información eficiente y a la simplificación y armonización del marco reglamentario (véase asimismo el apartado 2.48).

Cuotas lecheras

2.192. El Informe especial n.º 6/2001 ⁽¹¹⁸⁾ estudió la eficacia del régimen de cuotas en el control de la producción de leche y en la consecución del equilibrio del mercado. Se redujo la producción al nivel objetivo y se invirtió la tendencia anterior de aumento del coste presupuestario. No obstante, el establecimiento de un nivel global de cuotas no permitió adaptar la producción de leche a las exportaciones y al consumo interno sin subvencionar. Además, pese a la existencia de excedentes subvencionados cuya financiación cuesta alrededor de 3 000 millones de euros anuales, las decisiones que

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.188. *La autoridad legislativa ha decidido que el número de organismos pagadores queda a discreción de los Estados miembros. Si bien la Comisión vería con agrado una reducción de esos organismos, su influencia en este terreno permanece limitada. No obstante, la Comisión ha animado a los Estados miembros a que reduzcan este número, sugerencia que algunos ya han llevado a la práctica. En septiembre de 2000, el número de organismos pagadores había quedado reducido a 86.*

2.189. *La Comisión considera demasiado simplista emplear los gastos de los órganos de certificación sobre cuyas cuentas existen reservas como medida del rendimiento. Es importante examinar cada reserva de forma individual antes de emitir juicios sobre este punto.*

2.190. *Los plazos del procedimiento de conciliación no son fijados por los servicios de la Comisión y el acercamiento de las distintas posiciones existentes entre la Comisión y los Estados miembros no siempre resulta oportuno para las partes interesadas.*

2.191. *La Comisión está procediendo actualmente a la codificación de toda la normativa en la materia.*

2.192. *El nivel actual de las cuotas es el resultado de decisiones políticas y su coste presupuestario, unos 3 000 millones de euros anuales como precisa el Tribunal de Cuentas, no sólo permite obtener un equilibrio del mercado, sino que además también persigue la consecución del conjunto de los objetivos de la política agrícola común, como la renta de los productores y el desarrollo rural, sin contar otros aspectos económicos como el empleo en las empresas de transformación.*

El régimen de cuotas constituyó un instrumento fundamental para el control de los gastos en el sector lechero y, en ese sentido, los costes para el contribuyente se han reducido considerablemente desde la instauración del régimen, en 1984.

⁽¹¹⁷⁾ DO C 214 de 31.7.2001

⁽¹¹⁸⁾ DO C 305 de 30.10.2001.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

reformaban la OCM del sector de la leche y los productos lácteos prevé un aumento del 2,5 % de las cantidades nacionales de referencia nacionales entre abril de 2000 y abril de 2005.

2.193. Aproximadamente 17 años tras su introducción en 1984, el régimen de cuotas aún no se aplicaba en su integridad. Italia sigue sin imponer el pago de la tasa a los productores individuales, mientras que en Grecia y España, pese a los progresos efectuados, persisten los problemas de cobro de las tasas pendientes. Aunque la Comisión cobró la tasa debida a aquellos Estados miembros cuyos productores de leche no la habían abonado, esta medida perdió su efecto disuasivo con respecto a los productores y su efecto de subvención estatal adulteró la competencia.

2.194. A corto plazo, la Comisión debería examinar la posibilidad de permitir transferencias de cuota entre productores de distintos Estados miembros. A medio plazo, esta institución debería presentar propuestas cuyo fin sea adaptar la producción total de leche al consumo interno no subvencionado y al potencial de exportaciones no subvencionadas, suprimiendo el régimen de cuotas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Según la Comisión, en las condiciones actuales, el establecimiento de las cuotas en un nivel que permitiera obtener un equilibrio entre la producción, por una parte, y el consumo y las exportaciones no subvencionadas, por otra, se traduciría en una reducción del 20 % de la producción. Por lo tanto, considera que acarrearía un desmantelamiento de la capacidad de producción y, por ende, de transformación.

Las decisiones adoptadas por el Consejo en el marco de la Agenda 2000 fueron el resultado de intensas negociaciones políticas; el aumento de las cuotas fue la contrapartida de la extensión del régimen más allá del 31 de marzo de 2000, fecha en que expiraban las normas adoptadas en 1992. Por otra parte, semejante aumento ha sido posibilitado por la reducción de los precios institucionales prevista a partir de 2005. Por lo que respecta a los incrementos específicos, no deberán contribuir a un desequilibrio más importante, ya que corresponden en gran parte a cantidades ya producidas.

2.193. Por lo que se refiere a la aplicación incompleta del régimen, la Comisión, además de imponer correcciones financieras, abrió el procedimiento de infracción contra Italia (dictamen motivado 97/2228) y España (dictamen motivado 97/2227) por la aplicación incorrecta del régimen de cuotas lecheras y la no recaudación de la tasa. En estos dos Estados miembros, los problemas se deben parcialmente al hecho de que los productores y los compradores han presentado un recurso contra la tasa ante sus tribunales nacionales respectivos y que esos procedimientos legales son muy largos.

2.194. Según la Comisión, contemplar la posibilidad de una transferencia de cuotas entre Estados miembros pondría en tela de juicio los fundamentos de la normativa en materia de cuotas establecidos en el Reglamento (CEE) n° 3950/92 del Consejo, habida cuenta de que el sistema ha sido concebido sobre la base de cuotas nacionales. Además, considera que una alteración tan importante del sistema administrativo de gestión de la cuota parece escasamente apropiado habida cuenta de la perspectiva de abandonar el sistema adoptado por el Tribunal.

Como se indica en la respuesta al apartado 2.198, en el establecimiento del nivel de las cuotas se tuvieron en cuenta otros factores además del presupuestario. Según la Comisión, adaptar la producción de leche al consumo no subvencionado y a las exportaciones no subvencionadas, como solicita el Tribunal, entrañaría una reducción de un 20 % de la cuota actual. Además, semejante reducción de la producción podría dar lugar a una indemnización de los productores y, por ese motivo, no parece coherente con la expiración del régimen de cuotas propuesta por el Tribunal.

El Consejo se ha comprometido a proceder en 2003, sobre la base de un informe de la Comisión, a una revisión intermedia con vistas a la supresión del régimen actual de tasa suplementaria después de 2006. En este contexto, la Comisión analizará diversas opciones en la elaboración de su informe.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Informe Especial sobre la EEB (encefalopatía espongiforme bovina)

2.195. Respecto al control de la EEB, el Tribunal recomendó esencialmente en su Informe especial n° 19/98 ⁽¹¹⁹⁾, que la Comisión elaborase una estrategia que le permitiera afrontar la crisis y que se aplicasen sistemas adecuados de identificación y registro de los animales. El seguimiento de dicho informe por parte del Tribunal (Informe especial n° 14/2001) ⁽¹²⁰⁾ trató de las medidas aprobadas por la Comisión para identificar y erradicar la EEB.

2.196. El seguimiento mostró que la estrategia adoptada por la Comisión para tratar el problema de la EEB era la adecuada en términos generales, pero que su eficacia se ve severamente limitada por los factores siguientes:

- a) los procedimientos institucionales para la aprobación de disposiciones reglamentarias han restringido y retrasado la aplicación de medidas fundamentales de control de la EEB, como la retirada de los materiales especificados de riesgo (MER) y la prohibición de su utilización en toda la Unión Europea;
- b) la aplicación de la normativa sobre la EEB por parte de los Estados miembros fue deficiente en varios ámbitos esenciales: en la mayoría de los casos, la prohibición de la utilización de harinas a base de carne y de huesos procedentes de mamíferos en la alimentación de los rumiantes no fue correctamente aplicada por la mayoría de los Estados miembros, y varios de ellos subestimaron, en el pasado, la incidencia real de la EEB. Por consiguiente, los consumidores y los animales se ven expuestos a distintos riesgos en varios Estados miembros, debido a la deficiente puesta en práctica de las medidas de control de la EEB, conjugada con la ausencia (hasta fecha reciente) de una definición de los MER de ámbito comunitario;
- c) las medidas de las que dispone la Comisión actualmente para hacer efectiva la aplicación de la legislación sobre la EEB por parte de los Estados miembros son insuficientes;
- d) los sistemas de identificación y registro de animales aún no son plenamente operativos en todos los Estados miembros, pese a que el plazo para ello expiró el 1 de enero de 2000.

2.195. *La Comisión considera que el Informe es en general un análisis bastante objetivo de las medidas adoptadas para luchar contra la EEB y que se aplican desde 1998. Los servicios de la Comisión respaldan en general las conclusiones y recomendaciones del Informe.*

2.196. *Las reflexiones del Tribunal de Cuentas acerca de la reorientación de las subvenciones y el fomento de la extensión constituyen el grueso de la decisión propuesta por la Comisión y aprobada por el Consejo de Agricultura celebrado el 20 de junio de 2001. Las decisiones adoptadas (que abarcan los años comprendidos entre 2001 y 2003) incluyen una reducción progresiva de la densidad de pastoreo de 2 UGM/ha a 1,8 UGM/ha para ambos regímenes de primas, una considerable reducción de los límites máximos nacionales para la prima especial por bovinos y la introducción de un número mínimo obligatorio de novillas y la suspensión de la reasignación de los derechos a primas a partir de las reservas nacionales para el régimen de primas por vacas nodrizas.*

⁽¹¹⁹⁾ Informe especial n° 19/98 sobre la financiación comunitaria de determinadas medidas adoptadas a raíz de la crisis de la EEB (DO C 383 de 9.12.1998).

⁽¹²⁰⁾ DO C 324 de 20.11.2001.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.197. El seguimiento resalta otras cuestiones como los métodos modernos de producción ganadera y de su comercialización, sobre todo los referentes a la alimentación y cría de las reses, la vinculación de las ayudas de la PAC al sector de la carne de vacuno a objetivos de producción, así como la conveniencia de conferir a la Comisión poderes adicionales específicos para actuar frente a los Estados miembros.

Restituciones por la utilización de fécula de patata y de almidones de cereales y ayudas a la fécula de patata

2.198. El Informe especial n° 18/2001 ⁽¹²¹⁾ examinó el funcionamiento del régimen de restituciones a la producción, modificado en 1992, incluidas las ayudas directas a los productores de patatas feculeras, y a los productores de fécula de patata. Estas ayudas, que han costado al presupuesto comunitario alrededor de 900 millones de euros en 2000, pretenden mantener la competitividad de los productores de almidón de cereales y fécula de patata, así como de las industrias consumidoras de el presente productos.

2.199. Se visitaron los tres Estados miembros que, conjuntamente, reciben alrededor del 70 % del gasto (Alemania, Francia y los Países Bajos), y el Tribunal formuló observaciones sobre la calidad de los controles, el método de calcular las restituciones, el seguimiento del almidón modificado, así como sobre la gestión del sistema de cuotas de producción de patatas feculeras.

2.200. La Comisión no había llegado nunca a evaluar si se estaban logrando los objetivos básicos del sistema: se trataba fundamentalmente de la competitividad de las industrias consumidoras de almidón de cereales y de fécula de patata, de los ingresos de los agricultores que reciben ayudas directas y de la compensación de la desventaja estructural de los productores de fécula de patata.

2.198-2.200. La Comisión deduce de los comentarios del Tribunal de Cuentas que este régimen no causa grandes dificultades de aplicación. El Tribunal de Cuentas pone de manifiesto ciertas deficiencias que no parecen muy graves, con excepción del problema registrado en un Estado miembro. Todos los sistemas pueden perfeccionarse y, como es lógico, la Comisión no dejará de señalar a los Estados miembros la conclusión del Tribunal de Cuentas en el presente Informe.

2.199. Por lo que respecta al seguimiento de los almidones modificados, la Comisión, consciente de la posibilidad de abusos e irregularidades, procedió regularmente a exámenes e intercambios de opiniones con los Estados miembros y los profesionales acerca de la aplicación de medidas especiales para el citado producto. Se han adaptado determinadas disposiciones reglamentarias, como la introducción de declaraciones que comprometen a los fabricantes a garantizar la utilización correcta del producto, que los Estados miembros deben cumplir y controlar. La Comisión también está dispuesta, si es necesario, a revisar las condiciones vigentes y, en su caso, las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 1722/93.

2.200. La Comisión examina regularmente la situación del sector y consulta a los servicios competentes de los Estados miembros así como a los medios profesionales interesados. Además, en el marco de la evaluación sistemática de las políticas agrícolas sectoriales, la DG Agricultura incluyó en su programa del año 2000 la organización de un estudio sobre la «evaluación de la política comunitaria del almidón y los productos amiláceos». Las principales objetos de la evaluación son los siguientes:

- por una parte, la eficacia y la eficiencia de las medidas aplicadas en el sector del almidón y los productos amiláceos, incluidas las restituciones por producción y exportación, así como las medidas específicas para los sectores de la fécula de patata, incluidos la prima destinada a las fábricas de fécula y los contingentes de producción,
- por otra parte, se evalúan también cuestiones relacionadas con la renta agraria y el desarrollo de las regiones interesadas.

⁽¹²¹⁾ DO C 324 de 19.10.2001.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Restituciones a la exportación — destino y comercialización (Informe especial n° 7/2001 (122))

2.201. El régimen de restituciones a la exportación, que cuesta cada año al contribuyente europeo alrededor de 5 000 millones de euros, prevé que los porcentajes de restitución de determinados productos se ajusten en función del destino, siempre que se aporten justificantes suficientes (prueba del destino efectivo) de que las mercancías se comercializaron en el destino declarado.

2.202. En 1992, la Comisión elaboró un catálogo de pruebas tipo para ayudar a los Estados miembros a comprobar la autenticidad de las pruebas del destino efectivo, pero éste no fue actualizado posteriormente. Se hallaron grandes discrepancias entre Estados miembros respecto a estas comprobaciones.

2.203. Aunque la Comisión no ha procedido a una auditoría general del sistema de pruebas del destino efectivo, halló deficiencias importantes en las comprobaciones efectuadas por los Estados miembros en el momento de la exportación, que dieron lugar a correcciones financieras por valor de 188 millones de euros.

2.204. Algunos Estados miembros no habían cumplido la obligación de inspeccionar las empresas de vigilancia autorizadas. Cuando las inspecciones se llevaron a cabo, pusieron de relieve la existencia de insuficiencias e irregularidades graves, a las que, sin embargo, no siempre se les dio un seguimiento adecuado.

Los resultados del estudio deberían estar disponibles a finales de 2001. Distintos elementos en proceso de elaboración podrían resultar útiles para la preparación del informe sobre la asignación del contingente de fécula de patata en la Comunidad que la Comisión deberá presentar al Consejo a más tardar el 31 de octubre de 2001 con arreglo a lo previsto en el Reglamento (CE) n° 1868/94 del Consejo, acompañado, en caso necesario, de las propuestas adecuadas.

2.202. El sistema escogido para demostrar la importación en un tercer país se basa esencialmente en un documento público, como los documentos aduaneros de importación. En 1992 se puso a disposición de los Estados miembros un catálogo de impresos y sellos aduaneros válidos en 59 terceros países. La Comisión se muestra favorable a la idea de crear un catálogo, al menos para determinados terceros países, y mantenerlo continuamente actualizado.

2.203. Aunque la Comisión no ha efectuado una auditoría general del sistema de «prueba de llegada», sí ha procedido a una auditoría específica de las pruebas de llegada expedidas por las empresas supervisoras de Alemania, de hecho el único Estado miembro que aceptaba semejantes certificados a gran escala. Este ejercicio condujo a una corrección financiera de unos 20 millones de euros.

2.204. La autorización y el control de las empresas de vigilancia es responsabilidad de los Estados miembros. Por lo tanto, cuando un Estado miembro decide retirar su autorización a una de esas empresas, la Comisión informa de ese extremo a los demás Estados miembros, comunicándoles asimismo, cuando los conoce, los motivos que han conducido a tal retirada.

Además, cuando la Comisión ha sido informada de que un Estado miembro había retirado la autorización a una empresa de vigilancia perteneciente a un grupo, se ha solicitado a los demás Estados miembros en cuyo territorio existiesen filiales autorizadas de esa empresa que comprobasen si adolecían de las mismas deficiencias.

Las condiciones de autorización de las empresas de vigilancia se evaluarán durante la auditoría actualmente en curso (comenzó en mayo de 2001) acerca de las restituciones diferenciadas efectuadas con arreglo al procedimiento de liquidación de cuentas.

(122) DO C 314 de 8.11.2001.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.205. Pese a que las embajadas de los Estados miembros en países terceros tiene una intervención esencial a la hora de controlar la llegada de las mercancías, los Estados miembros no fijaron directrices sobre las comprobaciones que debían efectuarse antes de la expedición de los certificados de descarga. Raramente se efectuaban inspecciones físicas en el momento de la descarga.

2.206. La OLAF y la DG AGRI habían descubierto, o ayudaron a descubrir, una serie de irregularidades graves y de presuntos fraudes en algunos de los destinos de exportaciones más importantes. En algunos casos, estaban implicadas empresas de vigilancia. La fiscalización del Tribunal descubrió otras presuntas irregularidades y casos en los que la justificación del pago de las restituciones relativas a algunos destinos era dudosa. Los pagos presuntamente irregulares que figuran en el informe ascienden a alrededor de 100 millones de euros.

2.207. El cumplimiento del sistema de pruebas de destino efectivo supone un coste a las administraciones y a los operadores y la garantía que proporciona es mínima. El Tribunal recomendó que se solicitaran esas pruebas sólo en caso de duda, o en el caso de destinos con un grado elevado de riesgo, pero que se intensificaran las comprobaciones efectuadas *a posteriori* por los Estados miembros de la comercialización de los productos y se incluyeran en estas la consulta de las bases de datos de los movimientos de los buques y de los contenedores, así como de los registros de las empresas de transporte por carretera referentes a todas las operaciones seleccionadas para una inspección. En caso de mantenerse la obligación de presentar sistemáticamente prueba del destino efectivo, el Tribunal recomendaba reforzar el sistema vigente de validación de pruebas y de autorización de empresas de vigilancia, así como las pruebas presentadas al respecto por las embajadas de los Estados miembros.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.205. *Los certificados de descarga expedidos por las embajadas son una de las pruebas previstas por la normativa para obtener el pago de la restitución. Las diversas pruebas utilizables se enumeran exhaustivamente en el artículo 16 del Reglamento (CE) n° 800/1999.*

2.206. *Según la información recibida por el Tribunal de Cuentas, el importe tiene esencialmente por objeto las presuntas irregularidades detectadas en un Estado miembro durante el período 1994-1996 (60 millones de euros) y las exportaciones irregulares a Iraq tras la introducción del embargo en 1991 (unos 40 millones de euros). Estos casos están siendo seguidos por la Comisión con arreglo a las disposiciones vigentes. Por lo que respecta a los demás casos, la Comisión adoptará las medidas oportunas.*

2.207. *El relajamiento de las condiciones de presentación de las pruebas de llegada de la forma recomendada por el Tribunal de Cuentas no es viable, ya que exigir estas pruebas sólo en caso de duda o para los destinos de alto riesgo introduciría la posibilidad de pérdida de control de las exportaciones hacia los países para los que no está fijada una restitución por exportación. Además, entrañaría un aumento de los riesgos de fraudes e irregularidades y expondría a la Comunidad a críticas fundamentales acerca de sus métodos de seguimiento y control del comercio subvencionado con terceros países, especialmente si se tienen en consideración los compromisos internacionales de no conceder restituciones por exportación para mercados específicos.*

La Comisión discutirá con los servicios responsables de los controles a posteriori cómo incluir la consulta de las bases de datos sobre el transporte y el movimiento de contenedores en los programas de auditoría.

Además, la Comisión se dispone a reflexionar sobre la creación de un sistema que suponga una mayor responsabilidad para las empresas de vigilancia. En ese contexto, discutirá con los Estados miembros la posibilidad de supeditar la autorización de la empresas de vigilancia a la constitución de una garantía

2.206-2.211. *El informe especial sobre las restituciones por exportación no emplea las palabras abusos graves; alude a presuntas irregularidades y a casos de dudosa justificación de los pagos de las restituciones.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Elementos comunes a las observaciones y conclusiones de los informes anteriormente citados

2.208. Cuatro de los seis informes especiales anteriormente mencionados contenían observaciones favorables de importancia significativa. La reforma del sistema de liquidación de cuentas y el SIGC contribuyeron a mejorar la gestión de buena parte de fondos comunitarios, mientras que el régimen de cuotas lecheras ajustó la producción al nivel objetivo. La estrategia de la Comisión para enfrentarse a la EEB fue la adecuada en términos generales. El quinto informe, sobre la fécula de patata, es menos favorable, mientras que el sexto confirmó que las restituciones a la exportación diferenciadas permitían graves abusos.

2.209. No se alcanzaron algunos objetivos importantes. La reforma no redujo los plazos necesarios para la liquidación de cuentas correspondiente a un ejercicio concreto, tanto en el aspecto financiero como en el de la conformidad. El régimen de cuotas lecheras no permitió adaptar la producción de leche a un consumo interno no subvencionado. Las actuaciones para enfrentarse a la EEB se vieron limitadas por los procedimientos institucionales de aprobación de la normativa, así como por su deficiente aplicación por parte de los Estados miembros en varios ámbitos fundamentales. En cuanto a las ayudas a la fécula de patata y las restituciones diferenciadas a la exportación, la Comisión no llegó a evaluar el cumplimiento de los objetivos básicos.

2.210. En el ámbito del SIGC y de las restituciones a la exportación, se hallaron insuficiencias persistentes del control que efectúan los Estados miembros de las operaciones comunitarias. El sistema de cuotas lecheras sigue sin aplicarse plenamente 17 años después de su implantación.

2.211. En general, una labor de simplificación y armonización permitiría mejorar la gestión, disminuir los costes administrativos y reducir el esfuerzo que recae sobre los beneficiarios de las ayudas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Por lo que respecta al informe especial sobre la fécula de patata, de las observaciones del Tribunal puede deducirse que el régimen no plantea mayores dificultades de ejecución. El Tribunal ponía de manifiesto algunas deficiencias que, aparte del problema señalado en un Estado miembro, no parecen graves.

Informe especial sobre liquidación de cuentas

Por lo que respecta al calendario global del procedimiento de conformidad, la Comisión admite que las últimas correcciones para el año 1996 no se efectuarán más rápidamente que con arreglo al antiguo procedimiento. No obstante, el nuevo procedimiento ha permitido imponer un considerable número de correcciones en una fase más temprana que en el pasado.

El año 1996 fue el primero de aplicación de los procedimientos de liquidación de cuentas reformados. La Comisión espera que las correcciones definitivas de años posteriores se introduzcan en una fase mucho más temprana de lo que hubiera sido el caso con arreglo al antiguo sistema. Aún no pueden apreciarse los plenos efectos de la reforma. En este contexto, la Comisión considera que el procedimiento de conciliación ha contribuido a esta mejora global.

Informe especial sobre cuotas lecheras

Según la Comisión, el establecimiento de las cuotas en un nivel que permita obtener un equilibrio entre la producción, por una parte, y el consumo y las exportaciones no subvencionadas, por otra, se traduciría en una reducción del 20 % de la producción. Por lo tanto, considera que acarrearía un desmantelamiento de la capacidad de producción y, por ende, de transformación.

Informe especial sobre la EEB

La Comisión se congratula de la evaluación positiva sobre la estrategia que ha elaborado para hacer frente a la crisis de la EEB.

Informe especial sobre el almidón

La Comisión ha emprendido un estudio minucioso al respecto de cuyos resultados se dispondrá al final de 2001.

El Tribunal de Cuentas describe en términos generales las principales deficiencias de control detectadas en determinados Estados miembros. La Comisión admite que, incluso en los Estados miembros en los que se ha introducido el SIGC, persisten deficiencias que están siendo tratadas con arreglo al procedimiento de liquidación de cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Debe añadirse, en relación con las restituciones por exportación, que se ha impuesto a los Estados miembros correcciones por las persistentes deficiencias en el control de las operaciones comunitarias. Las Decisiones ad hoc de la Comisión 4, 5 y 6 tienen por objeto correcciones de unos 230 millones de euros.

Por lo que respecta a la aplicación incompleta del régimen de cuotas lecheras, la Comisión, además de aplicar correcciones financieras, ha incoado procedimientos de infracción contra Italia (dictamen motivado 97/2228) y España (dictamen motivado 97/2227) por la aplicación incorrecta del régimen de cuotas lecheras y la no recaudación de la tasa. En estos dos Estados miembros, los problemas se deben parcialmente al hecho de que los productores y los compradores han resentado un recurso contra la tasa ante sus tribunales nacionales respectivos y que esos procedimientos legales son muy largos.

La Comisión proseguirá sus esfuerzos para simplificar y armonizar el marco normativo correspondiente.

CAPÍTULO 3

Acciones estructurales

3.0. ÍNDICE	Apartados
Introducción	3.1
Gestión presupuestaria	3.2-3.23
Introducción	3.2-3.6
Ejecución de los créditos	3.7-3.9
Reparto indicativo de los créditos disponibles para el período 2000-2006	3.10-3.12
Revisión de los comentarios de la Comisión sobre la gestión financiera	3.13-3.15
Ejecución de las programaciones	3.16-3.23
Período 2000-2006: una aplicación más lenta de lo previsto	3.17-3.19
Período 1994-1999	3.20
Períodos anteriores a 1994: cierre de las intervenciones	3.21-3.23
Apreciación específica en el marco de la declaración de fiabilidad	3.24-3.77
Introducción	3.24-3.27
Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	3.28-3.43
Compromisos	3.28-3.30
Pagos	3.31-3.39
Compromisos pendientes de liquidación	3.40-3.43
Análisis de los sistemas en materia de control	3.44-3.73
Aplicación del Reglamento (CE) n° 2064/97	3.44-3.56
Aplicación de las nuevas disposiciones con vistas al período de programación 2000-2006	3.57-3.61
Procedimientos de cierre de las intervenciones	3.62-3.71
Controles efectuados por la Comisión	3.72-3.73
Conclusiones y recomendaciones	3.74-3.77
Conclusiones	3.74-3.76
Recomendaciones	3.77
Seguimiento de las observaciones anteriores	3.78-3.116
Acciones a favor de las pequeñas y medianas empresas	3.78-3.92
Introducción	3.78
Confirmación de las lagunas identificadas por el Tribunal	3.79
Consideración en el plano reglamentario de las lagunas identificadas	3.80-3.83
Mejor identificación de las acciones a favor de las pequeñas y medianas empresas	3.84-3.85
Iniciativas adoptadas para mejorar la verificación del respeto de las normas de competencia	3.86-3.88
Aspectos específicos relativos al Fondo Social Europeo	3.89-3.90
Ingeniería financiera y servicios a las empresas	3.91-3.92

Informe especial nº 22/98 sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	3.93-3.95
Iniciativa comunitaria Leader	3.96-3.112
Fiscalización de Leader I	3.96-3.97
Fiscalización de seguimiento de Leader II	3.98-3.100
Dotaciones financieras	3.101-3.102
Debilidades de gestión de Leader II	3.103-3.110
Conclusión	3.111-3.112
Observaciones de la declaración de fiabilidad de 1998 relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión	3.113-3.116
Resumen de los Informes especiales	3.117-3.131
Informe especial nº 1/2001 sobre la iniciativa comunitaria URBAN	3.117-3.122
Informe especial nº 12/2001 sobre las intervenciones estructurales a favor del empleo	3.123-3.129
Informe especial nº 10/2001 sobre el control financiero en los Fondos Estructurales	3.130-3.131
Conclusiones y recomendaciones	3.132-3.136

INTRODUCCIÓN

3.1. El presente capítulo está dedicado a la rúbrica 2 de las perspectivas financieras, que se refiere a las acciones estructurales. Trata de la ejecución de los cuatro Fondos Estructurales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), la sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (Sección de Orientación del FEOGA) y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), así como del Fondo de Cohesión.

GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Introducción

3.2. El año 2000 ha sido el primer ejercicio de las nuevas perspectivas financieras y del período de programación 2000-2006 de los Fondos Estructurales. El ejercicio se ha caracterizado por una nueva nomenclatura presupuestaria, una infraejecución muy importante de los créditos de compromiso y de pago, debida principalmente a una aplicación de este nuevo período más lenta de lo previsto, y un recurso importante a las prórrogas de créditos.

3.3. En el presupuesto 2000 se ha adoptado una nueva nomenclatura presupuestaria. El título B2-1, «Fondos Estructurales» está subdividido en capítulos, ya no por Fondos sino por objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales. Esta nueva organización presenta la ventaja de identificar mejor los créditos del nuevo período de programación y es coherente con la cofinanciación de los programas plurifondos por objetivo. No obstante, con respecto a los períodos anteriores, la nueva nomenclatura da lugar a que, por ejemplo, en un solo artículo (B2-1 0 4), se recoja la totalidad de créditos de pago de los cuatro Fondos Estructurales correspondientes a la conclusión de los programas anteriores del objetivo n° 1 (alrededor de 12 000 millones de euros). Como ya ha señalado el Tribunal en sus Dictámenes n° 2/2001 y n° 4/97 ⁽¹⁾, en las líneas dotadas con tales importes, el

3.2. El año 2000 se dedicó principalmente a las tareas de programación, como había ocurrido durante los primeros años de las fases de programación anteriores de los Fondos Estructurales. Así pues, la utilización de los créditos no pudo alcanzar el ritmo de crucero previsto. Esta situación se contemplaba en el Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 sobre la disciplina presupuestaria. La Comisión considera que, teniendo en cuenta la importancia y complejidad de las tareas de programación necesarias, los plazos empleados deben considerarse largos pero razonables.

3.3. A raíz del cambio de nomenclatura presupuestaria que se produjo a partir de 2000, por cada capítulo de los Fondos Estructurales hay una línea para la finalización de los programas anteriores que recoge la totalidad de los créditos de pago de los Fondos correspondientes. En Sincom, esta línea está subdividida, lo que permite determinar los pagos efectuados por Fondo.

La estructura presupuestaria sirve, en primer lugar, para determinar las asignaciones específicas de los créditos en función de su destino. Cuanto más se multiplican las partidas, más compleja se vuelve la gestión de los créditos y se necesita un mayor movimiento de créditos para garantizar una ejecución óptima. Puede inferirse de todo ello que la magnitud de las dotaciones de las líneas presupuestarias no es un criterio fundamental para determinar la estructura presupuestaria, sino la toma de decisiones uniformes en relación con los gastos.

⁽¹⁾ Apartado 6 del Dictamen n° 2/2001 sobre una propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (presentado en virtud del artículo 279 del Tratado CE) (DO C 162 de 5.6.2001, p. 1). Apartado 15 y anexos 1.20 y 1.21 del Dictamen n° 4/97 sobre la propuesta de Reglamento (Euratom, CECA, CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento financiero, de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO C 57 de 23.2.1998, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

principio de especialidad presupuestaria pierde significado en el momento de la elaboración del presupuesto. Esto da lugar a la coexistencia de líneas presupuestarias dotadas con importes de créditos enormes junto a otras dotadas sólo con algunos miles de euros.

3.4. Las acciones estructurales han representado el 25,3 % de los compromisos y el 33,1 % de los pagos efectuados con la totalidad de los créditos disponibles en 2000 (más detalles en los cuadros 3.2 y 3.3). Los compromisos correspondientes al nuevo período de programación 2000-2006 de los Fondos Estructurales ascendieron a 15 446,2 millones de euros y los pagos a 5 906,7 millones de euros. Las operaciones relativas a los períodos anteriores se elevan a 2 397 millones de euros de compromisos, efectuados principalmente con cargo a créditos prorrogados del ejercicio anterior y 19 998,9 millones de euros en pagos. En lo que respecta al Fondo de Cohesión, sus operaciones ascendieron a 2 246,4 millones de euros en compromisos y a 1 685,2 millones de euros en pagos.

3.5. Las previsiones presupuestarias han vuelto a quedar muy alejadas de la ejecución real y la red presupuestaria destinada al intercambio de información entre la Comisión y los Ministerios de Finanzas de los Estados miembros ha resultado poco eficaz. Con respecto a los créditos de pago, se ha podido evitar una infraejecución aún más importante en las acciones del período 2000-2006 mediante anticipos del 7 % de la participación de los Fondos en lugar del 3,5 % previsto en el momento de la elaboración del presupuesto y, en el caso de los períodos anteriores, mediante la liquidación tardía de solicitudes de pagos, por un importe de alrededor de 6 500 millones de euros, que se encontraban en espera de tramitación y de pago en 1999 ⁽²⁾.

3.5. La Comisión es consciente del margen de desviación, relativamente importante, que puede observarse con relación a las previsiones presupuestarias para el año 2000, sobre todo en los créditos de pago.

Respecto de los créditos de compromiso, las previsiones para 2000 dependían de la incertidumbre relativa a la aprobación de los programas antes del final del ejercicio y, en menor medida, de la distribución entre los diferentes fondos de la ayuda concedida a los programas.

La aprobación tardía de las intervenciones impidió alcanzar una ejecución conforme a las perspectivas financieras al final del ejercicio y en el transcurso del primer trimestre de 2001.

En cuanto a los créditos de pago, los retrasos en la aprobación de nuevos programas condujo a una infraejecución de los créditos previstos para el pago de los anticipos iniciales. Habida cuenta de los créditos disponibles, la Comisión decidió pagar el importe entero del anticipo de conformidad con las disposiciones del reglamento.

Además, respecto a los programas que se hallan en marcha, los pagos se realizan basándose en las solicitudes presentadas a intervalos irregulares por los Estados miembros. El sistema basado en la red presupuestaria a que se refiere el Tribunal podría ponerse en tela de juicio únicamente en el caso de las previsiones relativas a estas últimas operaciones.

No obstante, la Comisión considera que el nuevo sistema de elaboración de previsiones, basado en las disposiciones del apartado 7 del artículo 32 del Reglamento (CE) n° 1260/1999, permitirá mejorarlas progresivamente,

⁽²⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 1999, apartados 3.13 y 3.14 (DO C 342 de 1.12.2000).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.6. Un total de 160 millones de euros de obligaciones jurídicas de las Comunidades del período de programación 1994-1999 se han encontrado sin cobertura presupuestaria ⁽³⁾. Al no haberse inscrito créditos de compromiso en el presupuesto 2000 para terminar las intervenciones del período 1994-1999, este déficit ha tenido que cubrirse finalmente mediante una reducción equivalente de las dotaciones del nuevo período de programación inicialmente destinadas, conforme a la reglamentación, a las acciones innovadoras y a la asistencia técnica ⁽⁴⁾, a través de una transferencia efectuada por la Autoridad Presupuestaria.

Ejecución de los créditos

3.7. El **cuadro 3.1** recoge la ejecución de los créditos de las acciones estructurales según la presentación de la rúbrica 2 de las perspectivas financieras. Los créditos de compromiso disponibles, teniendo en cuenta los créditos reconstituidos y los créditos prorrogados de 1999, eran de 32 252 millones de euros en el caso de los Fondos Estructurales y de 2 662 millones de euros en el del Fondo de Cohesión. Globalmente, se ha utilizado el 55,3 y el 84,4 % respectivamente. Los créditos de pago

a medida que las instancias encargadas de los programas correspondientes al período 2000-2006 se creen y se organicen.

Respecto a los 6 500 000 000 de euros, una parte importante de estos pagos no se efectuó hasta que no se cumplían las condiciones pertinentes. Esta situación no se presentó hasta 2000 (aprobación de la decisión de modificación del programa y recepción de la solicitud de pago).

3.6. La Comisión satisfizo en 2000 las obligaciones de compromiso financiero relativas a determinados programas del período 1994-1999 que, habiendo cumplido las condiciones para ser comprometidos totalmente desde el ejercicio 1999, no lo fueron por no haberse consignado créditos suficientes en el presupuesto de ese año.

Para poder financiar estas obligaciones hubo que transferir 160 000 000 de euros procedentes de los créditos del presupuesto de 2000 destinados a las intervenciones del período 2000-2006, cuya ejecución se retrasaba.

En virtud de las disposiciones del Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999, la Comisión realizó en primer lugar las adaptaciones que eran posibles en el presupuesto votado, antes de presentar a la autoridad presupuestaria una propuesta de revisión de las perspectivas financieras que fue aprobada por ella.

3.7. Aunque la ejecución presupuestaria en 2000 corresponde a lo que indica el Tribunal, si se tiene en cuenta la ejecución de los créditos de compromiso prorrogados a 2001, los índices de ejecución de los créditos de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión consignados en el presupuesto de 2000 ascenderían al 80,8 % y el 100 % respectivamente.

⁽³⁾ Véase el apartado 3.6 del Informe anual relativo al ejercicio 1999 y declaración de fiabilidad de 1999 (DO C 342 de 1.12.2000).

⁽⁴⁾ El Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161 de 26.6.1999, p. 1) (Reglamento general), prevé el siguiente desglose de la dotación de los Fondos Estructurales: 69,7 % para el objetivo n° 1 (135 900 millones de euros), 11,5 % para el objetivo n° 2 (22 500 millones de euros), 12,3 % para el objetivo n° 3 (24 050 millones de euros), 5,35 % para las iniciativas comunitarias y 0,65 % para las acciones innovadoras y la asistencia técnica.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

disponibles, que ascenderían a 32 621 millones de euros en el caso de los Fondos Estructurales y a 2 959 millones de euros en el del Fondo de Cohesión, se han utilizado en un 79,4 y un 57,0 % respectivamente.

3.8. Los cuadros 3.2 y 3.3 presentan detalladamente la ejecución de los créditos de la subsección B2 del presupuesto («Acciones estructurales, mecanismo financiero, otras acciones agrícolas y regionales, transportes y pesca») afectadas por la rúbrica 2 de las perspectivas financieras (5). La utilización de la mayor parte de las líneas relativas al nuevo período 2000-2006 ha sido muy escasa (véase el apartado 3.17). En particular, los porcentajes de ejecución en créditos de compromiso para las líneas del objetivo n° 1 y el objetivo n° 2 del nuevo período son del 56,8 % y el 4,5 %, y los porcentajes de ejecución en créditos de pago son del 53,7 y el 7,2 % respectivamente. Todos los pagos efectuados en 2000 corresponden al anticipo inicial, ya que todavía no se ha efectuado ningún pago intermedio. En el momento de la elaboración del presupuesto, los pagos intermedios se habían estimado en unos 1 300 millones de euros. Con respecto a las nuevas iniciativas comunitarias (Leader, Interreg, EQUAL y URBAN) la ejecución presupuestaria ha sido del 0 % tanto en compromisos como en pagos, puesto que no se ha aprobado ninguna intervención.

3.9. La Comisión decidió prorrogar al ejercicio 2001 unos importes de 8 639 millones de euros en créditos de compromiso (de los que 1 034 millones de euros corresponden a intervenciones aprobadas, véase el apartado 9.16) y de 1 470 millones de euros en créditos de pago (de los que 1 027 millones corresponden a intervenciones comprometidas, véase el apartado 9.17) para la rúbrica 2. Esta decisión sirve para prolongar de hecho tres meses el ejercicio presupuestario y priva de contenido el principio de anualidad. Por este motivo, en su Dictamen n° 2/2001 (6) el Tribunal ha preconizado la supresión de las prórrogas de créditos. Por otra parte, las explicaciones dadas por la Comisión (7) para justificar estas prórrogas deberían haber estado mejor respaldadas. La escasa ejecución de 2000 tendrá consecuencias en el desarrollo de la gestión presupuestaria durante el resto del período de programación 2000-2006. Las previsiones de evolución de los compromisos y de los

3.8. Si se tiene en cuenta la ejecución de los créditos de compromiso prorrogados en 2001, los índices de ejecución de los créditos consignados en el presupuesto de 2000 para los objetivos n° 1 y n° 2 ascenderían al 82,7 % y el 76,5 %, respectivamente.

3.9. La Comisión considera que adoptó la decisión de prorrogar los créditos de conformidad con las disposiciones del reglamento financiero y que la justificación facilitada para respaldar esa decisión se inscribe en las exigencias establecidas por ese reglamento. La iniciativa de reinscribir en el presupuesto 6 152 000 000 de euros en créditos de compromiso la propuso la Comisión y la aprobó la Autoridad Presupuestaria de acuerdo con las disposiciones del punto 17 del Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999. Este acuerdo contempla la posibilidad de que se produzcan retrasos en la programación de 2000-2006 y, por lo tanto, la anulación de una parte de los créditos y la consiguiente posibilidad de reinscribirlos en el presupuesto del período 2002-2006.

El efecto de reinscribir créditos en el presupuesto se limita a un aumento máximo de la dotación anual del 5,5 % en la programación del período 2002-2006. La Comisión considera que los riesgos de concentración de operaciones en los últimos años del período son limitados, sobre todo

(5) Los títulos B2-5 a B2-9 de la subsección B2 del presupuesto no corresponden a acciones estructurales. La nueva nomenclatura presupuestaria todavía no ha resuelto esta incoherencia.

(6) Dictamen n° 2/2001, apartado 7 (DO C 162 de 5.6.2001, p. 1).

(7) Decisión de la Comisión: Prórrogas de créditos del ejercicio 2000 al ejercicio 2001 (créditos disociados) [SEC(2001) 449 final de 14 de febrero de 2001].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

pagos del período se encuentran alteradas desde el primer año y la Comisión ha debido proponer una adaptación de las perspectivas financieras ⁽⁸⁾ en aplicación del Acuerdo interinstitucional ⁽⁹⁾. La transferencia de la dotación no utilizada en créditos de compromiso (6 152 millones de euros) a los ejercicios 2002 a 2006 da lugar, como en el período anterior, a una mayor concentración de las operaciones presupuestarias en los últimos años del período de programación.

teniendo en cuenta que únicamente pueden reinscribirse en el presupuesto los créditos del año 2000.

En lo concerniente a los créditos de pago, la prórroga está justificada para el pago del anticipo del 7 % de los programas aprobados en 2000, ya que este pago no ha podido realizarse antes del final de ese año.

Cuadro 3.1 — Evolución y ejecución del presupuesto 2000

(en millones de euros)

	Rúbrica de las perspectivas financieras: 2. Acciones estructurales					
	Total rúbrica		De los que			
	Créditos de compromiso	Créditos de pago	Fondos Estructurales		Fondo de Cohesión	
Créditos de compromiso			Créditos de pago	Créditos de compromiso	Créditos de pago	
Límite de las perspectivas financieras	32 678,00		30 019,00		2 659,00	
Evolución del presupuesto						
Créditos iniciales ⁽¹⁾	32 678,00	31 801,57	30 019,00	29 001,57	2 659,00	2 800,00
Créditos definitivos disponibles ⁽²⁾	34 913,97	35 579,78	32 252,27	32 621,09	2 661,70	2 958,69
Ejecución del presupuesto						
Créditos utilizados	20 089,53	27 590,79	17 843,17	25 905,57	2 246,36	1 685,22
% de los créditos definitivos disponibles	57,54	77,55	55,32	79,41	84,40	56,96
Créditos prorrogados a 2001	8 638,85	1 470,00	8 225,30	1 170,00	413,55	300,00
% de los créditos definitivos disponibles	24,74	4,13	25,50	3,59	15,54	10,14
Créditos anulados	6 185,59	6 518,99	6 183,80	5 545,52	1,79	973,47
% de los créditos definitivos disponibles	17,72	18,32	19,17	17,00	0,07	32,90

⁽¹⁾ Presupuesto aprobado definitivamente por el Parlamento Europeo el 16 de diciembre de 1999 (DO L 40 de 14.2.2000).

⁽²⁾ Créditos presupuestarios modificados tras la contabilización de los presupuestos rectificativos y suplementarios y de las transferencias, incluidos los créditos prorrogados de 1999, así como los créditos procedentes de ingresos resultantes de la participación de terceros y otros ingresos correspondientes a un destino determinado y los créditos reconstituidos.

Para mayor información sobre la ejecución presupuestaria, véanse las ilustraciones gráficas III y IV del anexo I del presente Informe.

Fuente: Cuenta de gestión 2000.

⁽⁸⁾ COM(2001) 149 final de 13 de marzo de 2001. Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adaptación de las perspectivas financieras a las condiciones de ejecución.

⁽⁹⁾ Acuerdo interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (DO C 172 de 18.6.1999, p. 1).

Cuadro 3.2 — Ejecución presupuestaria de las acciones y de los Fondos Estructurales durante el ejercicio 2000

(en millones de euros)

	Presupuesto de referencia	Créditos				Total créditos disponibles (c)+(d)+(e)	Ejecución de los créditos disponibles	Índice de ejecución de los créditos disponibles (%)	Créditos prorrogados al ejercicio 2001	Créditos anulados al final del ejercicio		
		Presupuesto inicial	Presupuesto definitivo tras PRS y transferencias	Prórrogas del ejercicio anterior	Reconstitución de créditos					Importe (f) - (g) - (i)	% (j)/(c)	
												(a)
C	Objetivo n° 1	B2-1 0	20 781,00	20 787,31	862,31	17,72	21 667,33	12 703,91	58,63	5 374,80	3 588,63	17,26
	Objetivo n° 2	B2-1 1	3 668,00	3 742,21	472,87	7,97	4 223,04	709,89	16,81	2 648,75	864,40	23,10
	Objetivo n° 3	B2-1 2	3 505,00	3 505,78	55,91	0,00	3 561,69	3 373,37	94,71	187,76	0,57	0,02
	Otras acciones estructurales (excluido O1)	B2-1 3	161,00	171,46	18,80	0,13	190,39	171,89	90,28	14,00	4,50	2,62
	Iniciativas comunitarias ⁽¹⁾	B2-1 4	1 743,00	1 755,58	786,40	4,22	2 546,20	851,02	33,42		1 695,18	96,56
	Acciones innovadoras y asistencia técnica	B2-1 6	161,00	56,67	6,96	0,00	63,62	33,10	52,02		30,52	53,87
	Subtotal «Fondos Estructurales»	B2-1	30 019,00	30 019,00	2 203,23	30,04	32 252,27	17 843,17	55,32	8 225,30	6 183,80	20,60
	Fondo de Cohesión	B2-3	2 659,00	2 659,00	0,00	2,70	2 661,70	2 246,36	84,40	413,55	1,79	0,07
	Mecanismo financiero EEE	B2-4	p.m.									
	Total			32 678,00	32 678,00	2 203,23	32,74	34 913,97	20 089,53	57,54	8 638,85	6 185,59
P	Objetivo n° 1	B2-1 0	17 378,42	17 728,42	2 357,25	17,72	20 103,39	15 485,17	77,03	1 020,00	3 598,22	20,30
	Objetivo n° 2	B2-1 1	4 209,18	4 359,18	496,30	7,97	4 863,45	3 859,54	79,36	150,00	853,91	19,59
	Objetivo n° 3	B2-1 2	2 894,81	3 343,83	0,00	0,00	3 343,83	3 094,14	92,53		249,69	7,47
	Otras acciones estructurales (excluido O1)	B2-1 3	1 056,70	1 056,70	0,00	0,00	1 056,70	980,59	92,80		76,11	7,20
	Iniciativas comunitarias ⁽¹⁾	B2-1 4	3 091,68	2 289,66	733,52	3,14	3 026,32	2 301,39	76,05		724,93	31,66
	Acciones innovadoras y asistencia técnica	B2-1 6	370,77	223,77	3,62	0,00	227,39	184,74	81,24		42,65	19,06
	Subtotal «Fondos Estructurales»	B2-1	29 001,57	29 001,57	3 590,69	28,82	32 621,07	25 905,57	79,41	1 170,00	5 545,52	19,12
	Fondo de Cohesión	B2-3	2 800,00	2 800,00	157,79	0,99	2 958,69	1 685,22	56,96	300,00	973,47	34,77
	Mecanismo financiero EEE	B2-4	p.m.									
	Total			31 801,57	31 801,57	3 748,38	29,82	35 579,78	27 590,79	77,55	1 470,00	6 518,99

⁽¹⁾ Incluidos los créditos inscritos en el capítulo B-0 4 0 «Créditos provisionales» (IC Equal: CC – 544,812; CP – 140,901).

Nota: C= Compromisos; P= pagos.

Fuente: Sincom y cuenta de gestión.

Cuadro 3.3 — Ejecución de los créditos desglosados por Fondo Estructural*(en millones de euros)*

Partida presupuestaria	Descripción	Compromisos			Pagos		
		Créditos disponibles	Ejecución	%	Créditos disponibles	Ejecución	%
B2-1 0 0	Objetivo n° 1 — FEOGA-Orientación	2 618,47	1 239,28	47,33	1 010,01	587,57	58,17
B2-1 0 1	Objetivo n° 1 — IFOP	403,22	324,49	80,47	157,77	157,77	100,00
B2-1 0 2	Objetivo n° 1 — FEDER	12 761,18	8 175,55	64,07	5 330,12	2 714,52	50,93
B2-1 0 3	Objetivo n° 1 — FSE	4 978,13	2 058,26	41,35	1 605,21	894,95	55,75
B2-1 0 4	Objetivo n° 1 — Conclusión de los programas anteriores	906,33	906,33	100,00	12 000,28	11 130,37	92,75
Total «objetivo n° 1»		21 667,33	12 703,91	58,63	20 103,39	15 485,18	77,03
B2-1 1 0	Objetivo n° 2 — FEDER	3 016,08	143,60	4,76	495,49	36,85	7,44
B2-1 1 1	Objetivo n° 2 — FSE	663,92	23,25	3,50	175,81	11,55	6,57
B2-1 1 2	Objetivo n° 2 — Conclusión de los programas anteriores	543,04	543,04	100,00	4 192,16	3 811,14	90,91
Total «objetivo n° 2»		4 223,04	709,89	16,81	4 863,45	3 859,54	79,36
B2-1 2 0	Objetivo n° 3 — FSE	3 505,00	3 316,67	94,63	1 474,20	1 433,53	97,24
B2-1 2 1	Objetivo n° 3 — Conclusión de los programas anteriores	56,70	56,70	100,00	1 869,63	1 660,61	88,82
Total «objetivo n° 3»		3 561,70	3 373,37	94,71	3 343,83	3 094,14	92,53
B2-1 3 0	IFOP (excluido objetivo n° 1)	161,00	142,50	88,51	59,89	59,89	100,00
B2-1 3 1	Conclusión de los programas anteriores — IFOP	0,00	0,00	0,00	146,23	117,61	80,43
B2-1 3 2	Conclusión de los programas anteriores — FEOGA-Orientación	29,39	29,39	100,00	850,59	803,09	94,42
Total «otras acciones estructurales (excluido objetivo n° 1)»		190,39	171,89	90,28	1 056,70	980,59	92,80
B2-1 4 0	Leader	291,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B2-1 4 1	Interreg	818,00	0,00	0,00	139,00	0,00	0,00
B2-1 4 2	EQUAL	467,90	0,22	0,05	90,00	0,00	0,00
B2-1 4 3	URBAN	117,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B2-1 4 4	Conclusión de los programas anteriores	851,20	850,80	99,95	2 797,32	2 301,39	82,27
Total «iniciativas comunitarias»		2 546,20	851,02	33,42	3 026,32	2 301,39	76,05
B2-1 6 0	Asistencia técnica y medidas innovadoras — FEOGA-Orientación	1,18	0,00	0,00	4,78	0,00	0,00
B2-1 6 1	Asistencia técnica y medidas innovadoras — IFOP	1,10	0,79	71,82	1,03	0,42	40,78
B2-1 6 2	Asistencia técnica y medidas innovadoras — FEDER	35,56	12,15	34,17	16,76	3,76	22,43
B2-1 6 3	Asistencia técnica y medidas innovadoras — FSE	14,84	9,41	63,37	16,72	5,86	35,05
B2-1 6 4	Conclusión de los programas anteriores	10,94	10,74	98,17	188,11	174,70	92,87
Total asistencia técnica y medidas innovadoras		63,63	33,10	52,02	227,39	184,74	81,24
Total «Fondos Estructurales»		32 252,27	17 843,17	55,32	32 621,09	25 905,57	79,41

Reparto indicativo de los créditos disponibles para el período 2000-2006

3.10. La determinación de la dotación de los créditos de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 y su reparto indicativo entre los tres objetivos, las iniciativas comunitarias y los Estados miembros ha constituido una operación técnica y política de una amplitud considerable que ha dado lugar a un marco general metodológico definido en las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín, en el nuevo Reglamento general (artículo 7) y en el acta de la sesión del Consejo de 21 de junio de 1999 ⁽¹⁰⁾.

3.11. El reparto de los créditos entre los Estados miembros para los tres objetivos comunitarios pudo basarse al principio en la aplicación de criterios objetivos ⁽¹¹⁾. Posteriormente, se añadieron las dotaciones correspondientes a las «situaciones particulares» de los Estados miembros, decididas políticamente en el Consejo Europeo de Berlín (unos 2 800 millones de euros en virtud del objetivo n° 1, 160 millones en virtud del objetivo n° 2 y 650 millones en virtud del objetivo n° 3).

3.12. Con respecto al reparto indicativo de los créditos de las iniciativas comunitarias por Estado miembro, la Comisión estableció unos procedimientos más claros que los aplicados en los períodos anteriores. En el caso de URBAN, sólo se han utilizado criterios objetivos. En Interreg, EQUAL y Leader, se ha repartido el 40 % de los créditos sobre la base de las partes de cada Estado miembro en las iniciativas comunitarias correspondientes del período 1994-1999, el 40 % sobre la base de criterios objetivos específicos de cada iniciativa comunitaria y el 20 % restante teniendo en cuenta las decisiones

3.12. *El reparto indicativo de los créditos de las intervenciones de los Fondos Estructurales del presente período de programación, incluidas las iniciativas comunitarias, se decidió en función de criterios objetivos, excepción hecha de algunos ajustes de poca cuantía. Ello supone un avance importante, ya que las disposiciones normativas aplicables en los períodos anteriores no lo permitían. Además, si bien la metodología adoptada para el reparto de las dotaciones de las iniciativas no se ha hecho pública aún, se ha comunicado detenidamente a cada uno de los Estados miembros.*

⁽¹⁰⁾ Documento 9431/99 ADD 1 PC/CONS 40 de 2 de julio de 1999. *Addendum* al proyecto de acta de la 2192ª sesión del Consejo (Asuntos generales) celebrada en Luxemburgo el 21 de junio de 1999.

⁽¹¹⁾ Se trata, en el caso del objetivo n° 1, de la prosperidad regional (diferencia entre el PIB por habitante de las regiones subvencionables y la media comunitaria), de la prosperidad nacional (PIB por habitante) y del nivel de desempleo; en el caso del objetivo n° 2, de la población, y en el del objetivo n° 3, del desempleo de larga duración, del desempleo juvenil, de la desigualdad entre hombres y mujeres, del nivel de cualificación y de la pobreza. Decisiones 1999/500/CE, 1999/501/CE, 1999/504/CE, y 1999/505/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1999, por las que se fija un reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006, en virtud, respectivamente, del IFOP (fuera del objetivo n° 1) y de los objetivos n° 1, n° 2 y n° 3 (DO L 194 de 27.7.1999, pp. 47, 49, 60 y 63 respectivamente).

del Consejo Europeo de Berlín (por un importe de 900 millones de euros), los compromisos suscritos con los Estados miembros y situaciones particulares. No obstante, no se ha dado a conocer ni la metodología utilizada ni las razones de los ajustes efectuados sobre la base de criterios no objetivos, distintos de los decididos en Berlín por situaciones particulares de los Estados miembros.

Revisión de los comentarios de la Comisión sobre la gestión financiera ⁽¹²⁾

3.13. Con respecto a las acciones estructurales, la información presentada por la Comisión en el volumen I de la cuenta de gestión del ejercicio 2000 es más completa que en años anteriores. No obstante, la Comisión no explica de manera satisfactoria por qué no se aprobaron los programas que estaban, según ella, preparados al final de 2000, cuando los retrasos en la aprobación de los programas dan lugar a infraejecuciones de créditos y al elevado importe de créditos prorrogados. Salvo en el caso del IFOP, la Comisión no indica que no se hayan efectuado compromisos automáticos y pagos de anticipos en 2000 tras la aprobación de los programas.

3.14. La Comisión presenta cuadros de transferencias bastante importantes, pero no proporciona ninguna explicación sobre la no utilización de la mayor parte de los créditos que han reforzado determinadas líneas presupuestarias. Por ejemplo, la dotación de la línea «FEDER, objetivo n° 1» ha aumentado en 1 750 millones de euros en créditos de pago. Estas transferencias finalmente han resultado inútiles, puesto que estos créditos no se han utilizado. Además, estas transferencias, al final innecesarias, entre líneas correspondientes a períodos de programación diferentes, suponen una reducción del significado de los porcentajes de ejecución de los créditos disponibles presentados.

3.14. *Es cierto que el ejercicio 2000 se caracterizó por las transferencias de importes elevados. Habida cuenta de la infraejecución global durante el citado ejercicio, algunas de esas transferencias han resultado inútiles en última instancia.*

En relación con los antiguos programas, la infraejecución de los pagos de algunas líneas en 1999 creó un desequilibrio en el presupuesto de 2000. Algunos capítulos [por ejemplo, los antiguos programas de los objetivos n° 2 y n° 5b)] presentaban en 2000 una dotación insuficiente de créditos de pago, por lo que hubo que asignarles nuevas dotaciones.

Respecto a los nuevos programas, como se indica en el apartado 3.5, las necesidades de créditos de pago dependían de la aprobación de los programas a su debido tiempo, lo que resultó ser una incógnita hasta el final del ejercicio. A finales de año, en un contexto que dejaba suponer que se produciría una infraejecución considerable respecto de varias líneas presupuestarias, la Comisión enfocó las disponibilidades hacia las líneas que podrían necesitarlas en la medida en que se aprobasen los programas a tiempo para efectuar el pago del anticipo.

⁽¹²⁾ El Tribunal ha examinado la información presentada por la Comisión en el volumen 1 de la cuenta de gestión. El objetivo de este volumen es presentar comentarios sobre la gestión presupuestaria del ejercicio y, en particular, explicaciones sobre las diferencias entre los créditos inscritos en el presupuesto inicial y los créditos finalmente disponibles, así como entre estos últimos y los créditos utilizados. Este examen no tenía por objeto garantizar en modo alguno la fiabilidad del contenido del documento en cuestión, sino que pretendía señalar las diferencias significativas que no se hubieran explicado y detectar cualquier explicación que pudiera inducir a error al lector.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.15. De los créditos de pago prorrogados del ejercicio 1999 (3 748 millones de euros) se ha utilizado alrededor de un 59 %, lo que ha dado lugar a la anulación de créditos correspondientes a los Fondos Estructurales y al Fondo de Cohesión por un importe de 1 380 y 158 millones de euros respectivamente. La Comisión no hace comentario alguno sobre esta situación anormal, que es la consecuencia de un recurso abusivo a las prórrogas de créditos (véase el apartado 3.9). Por último, las explicaciones aducidas para cada Fondo Estructural son muy dispares. Por ejemplo, en el caso del objetivo nº 1 no se hace ninguna mención específica del FEDER, y tras dos páginas y media de comentarios sobre la ejecución del FEOGA, de la sección de Orientación, figuran dos párrafos sobre la ejecución del FSE.

Ejecución de las programaciones

3.16. La gestión de los Fondos Estructurales en 2000 se refería a acciones relativas a cuatro períodos de programación, el nuevo período 2000-2006, el período anterior 1994-1999, el período 1989-1993 y el anterior a la reforma de 1988.

Período 2000-2006: una aplicación más lenta de lo previsto

3.17. La aprobación de las nuevas formas de intervención ha resultado mucho más lenta de lo que se había previsto. El plazo reglamentario de cinco meses se ha sobrepasado prácticamente en la totalidad de las solicitudes de intervención. Las nuevas disposiciones reglamentarias, cuyo fin era acelerar y simplificar los procedimientos de programación⁽¹³⁾, no han tenido los resultados esperados. Al 31 de diciembre de 2000, la Comisión aprobó en el objetivo nº 1 (desarrollo y ajuste estructural de las regiones con retraso de desarrollo) los siete marcos comunitarios de apoyo (en lo sucesivo «MCA») y 18 de los 19 documentos únicos de programación previstos, pero sólo 49 de los 101 programas operativos (en lo sucesivo «PO») presentados por los Estados miembros. En el caso del objetivo nº 2 (reconversión económica y social de las zonas con dificultades estructurales), sólo se aprobaron 8 de los 96 PO/DOCUP presentados. Los retrasos en la aprobación de las listas de las zonas subvencionables en virtud del objetivo nº 2 explican en parte esta situación, especialmente en Italia, cuya lista no se aprobó hasta julio de 2000. En el marco del objetivo nº 3 (adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, de formación y de

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.15. Efectivamente, la Comisión realizó una importante prórroga de créditos de pago del año 1999 al 2000 con motivo de la existencia de solicitudes de pago presentadas a finales de año a la Comisión y que no se liquidaron, sin que por ello puedan considerarse pagos retrasados. Esta acumulación de solicitudes de pago dejaba suponer una presión importante sobre los créditos de pago en 2000, que, no obstante, sólo se cumplió parcialmente, lo que explica la infraejecución parcial de los créditos prorrogados.

3.17. Tal como se señala en los apartados 3.4 y 3.8, la infraejecución presupuestaria experimentada en 2000 se debe a los retrasos en la aprobación de los programas.

En cierta medida, estos retrasos son consecuencia de la aprobación tardía de algunas decisiones de la Comisión, aunque se justifiquen por el cumplimiento de la normativa (aprobación de las zonas subvencionables, adicionalidad) o por una buena gestión financiera [orientaciones, negociaciones de los marcos comunitarios de apoyo (MCA), documentos únicos de programación (DOCUP), programas].

Por otra parte, tal como lo señala el Tribunal, en una proporción considerable no se respetaron los plazos fijados en el artículo 15 del Reglamento (CE) nº 1260/1999. Debe recordarse, no obstante, que el ejercicio de programación del período 2000-2006 se superpuso al del ajuste final de la programación del período 1994-1999 y que ambos ejercicios, por sus características políticas, se llevan a cabo de acuerdo con decisiones muy complejas.

⁽¹³⁾ Considerando 34 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161 de 26.6.1999, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

empleo), que está financiado únicamente por el FSE, la mayoría de las formas de intervención (todas salvo cuatro) previstas no pudieron aprobarse. No se aprobó ningún programa de iniciativa comunitaria.

3.18. En varios programas aprobados en 2000, la Comisión no ha efectuado los compromisos y los pagos de anticipos correspondientes, por tanto automáticos, en 2000 sino en 2001, tras la prórroga de los créditos correspondientes (véase el apartado 3.9). Dadas las nuevas disposiciones reglamentarias en materia de liberación automática total o parcial de los compromisos no utilizados⁽¹⁴⁾ al término del segundo año siguiente al del compromiso, las consecuencias para los programas cuyo compromiso correspondiente se haya formalizado al final de 2000 con respecto a aquellos cuyo compromiso se haya realizado al comienzo de 2001 son muy importantes: en el primer caso, las liberaciones automáticas comenzarían en 2002, mientras que en el segundo caso se efectuarían en 2003.

⁽¹⁴⁾ Apartado 2 del artículo 31 del Reglamento (CE) n° 1260/1999.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Resulta pertinente la observación del Tribunal sobre la aplicación más lenta de lo previsto del nuevo período de programación, sobre todo en lo concerniente a los objetivos n° 1 y n° 2. No obstante, este retraso se justifica por la necesidad de garantizar una mayor integración de los Fondos Estructurales (aspecto que había criticado el Tribunal respecto al período de programación 1994-1999) y la inclusión en la programación de los Fondos Estructurales, sobre todo del Fondo Social Europeo (FSE), de la estrategia europea de empleo. En algunas ocasiones, los programas operativos o los DOCUP presentados por los Estados miembros se reestructuraron completamente tras la primera fase de negociaciones. Es el caso de España, que presentó unos programas regionales monofondo para el objetivo n° 1, que se transformaron posteriormente en programas plurifondo con una mayor articulación entre los objetivos.

En otros casos, como el de Grecia, el retraso se debió a la exigencia de la Comisión de que se crearan estructuras adecuadas de gestión antes de aprobarse las formas de intervención.

El trabajo (en cooperación) de definir objetivos cuantificados e indicadores del seguimiento, resultados y efectos de las intervenciones, con la calidad exigida para garantizar las evaluaciones previstas reglamentariamente, ha llevado asimismo, en algunas ocasiones, un tiempo considerable, difícilmente compatible con el plazo previsto de cinco meses.

3.18. La Comisión se percató de esta situación y está examinando cómo repercute en la regla n+2 cuando, para un mismo programa, el tramo 2000 se haya comprometido para un fondo en 2000 con cargo a créditos del ejercicio y para otro fondo en 2001 con cargo a créditos prorrogados.

No obstante, la Comisión considera que este problema tiene un alcance limitado en la práctica ya que:

- para la mayor parte de los programas, los pagos efectuados después del 1 de enero de 2000 son admisibles,
- respecto del tramo 2000, aproximadamente la mitad de éste se destina a los anticipos, por lo que únicamente la otra mitad debería utilizarse en el plazo fijado por la regla n+2, es decir, a finales de 2002 para el compromiso de 2000 y a finales de 2003 para el compromiso de 2001,
- respecto del tramo 2001, el límite se fija en todos los casos para finales de 2003.

Este problema se limita a los programas plurifondo que se hubieran comprometido parcialmente en 2000 y respecto de los cuales surgieran dificultades para utilizar la mitad del compromiso realizado en 2000 antes de finales de 2002, cuando la totalidad de los compromisos de 2000 y 2001 tendrían que utilizarse antes de finales de 2003.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.19. Los planes de financiación de las nuevas intervenciones reproducen el reparto anual contemplado en las perspectivas financieras comunitarias ⁽¹⁵⁾ y no van acompañados de unas previsiones reales del progreso de las acciones. Esto limita la eficacia de los instrumentos de programación, seguimiento y evaluación de las intervenciones.

Período 1994-1999

3.20. Con respecto a la conclusión de las operaciones de compromiso relativas al período 1994-1999, debieron realizarse ajustes durante el ejercicio 2000 para remediar las incoherencias entre los compromisos jurídicos y los compromisos presupuestarios constatados al final de 1999, pero algunos casos todavía no se habían resuelto al final de 2000. En 1999, en particular al final del año, los Comités de seguimiento de numerosas formas de intervención decidieron, en el marco de sus competencias ⁽¹⁶⁾, efectuar modificaciones de los planes financieros. Dichas modificaciones debían ser confirmadas por la Comisión en forma de decisión formal en un plazo de veinte días laborables, pero estos plazos jamás se han respetado. Al final de 2000, todavía no se habían confirmado numerosas modificaciones, lo que crea incertidumbres en la gestión de las intervenciones, debido a que coexisten dos planes financieros: el vigente y el aprobado por el Comité de seguimiento. Por otra parte, sigue faltando información global relativa al avance sobre el terreno de las intervenciones del período 1994-1999. Con respecto al período 1994-1996 y al objetivo n° 2, sólo se han cerrado 12 de las 72 intervenciones FEDER (dos en 1999 y diez en 2000). Por lo que

⁽¹⁵⁾ Apartado 1 del artículo 31, apartado 2 del artículo 28 y letra c) del apartado 2 del artículo 17 del Reglamento general.

⁽¹⁶⁾ Procedimientos de modificación de las formas de intervención, anexas a los DOCUP y PO del período 1994-1999.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.19. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 18 y 19 del Reglamento (CE) n° 1260/1999, las intervenciones son objeto de un plan de financiación anual que presenta, por prioridades, las diversas fuentes de financiación.

La Comisión subraya la intensificación de la disciplina presupuestaria derivada de las disposiciones adoptadas en materia de programación (perspectivas financieras) y de compromiso, que implican una correspondencia estrecha entre los planes financieros de las intervenciones y las perspectivas financieras.

En lo tocante a la ejecución de los programas, el sistema n+ 2 impone a las autoridades nacionales un marco que fija un vínculo estrecho entre sus planes de ejecución y los planes financieros de los programas, dejándoles un margen de flexibilidad importante en la planificación y la ejecución de las medidas.

3.20. Respecto a las modificaciones de los programas, la Comisión aprobó en 2000 la mayoría de las decisiones finales relativas a las intervenciones del período 1994-1999. Lo que se ajusta a la lógica, ya que los Estados miembros tenían hasta el 31 de diciembre de 1999 para adoptar su última modificación de los programas, con el fin de adaptar las intervenciones a las previsiones finales de ejecución.

Conviene recordar que las modificaciones decididas por los Estados miembros deben presentarse a la Comisión, que las aprueba en forma de una modificación de la decisión de concesión de ayuda. En numerosas ocasiones, las solicitudes de los Estados miembros se presentaron a la Comisión con un retraso de varios meses y, en algunos casos, tenían errores que hubo que corregir. La Comisión lamenta el retraso excesivo que afecta a la actualización de las decisiones finales de adaptación de los programas.

En cambio, en el nuevo reglamento, este procedimiento se simplifica, ya que este tipo de modificaciones dentro de las prioridades se reserva a los Estados miembros, que adaptarán los complementos de programación de las intervenciones, que se presentarán a la Comisión para información. Mientras los ajustes no afecten a la financiación total por fondo y por prioridad, no será indispensable ninguna modificación.

En cuanto al cierre de los programas del objetivo n° 2 correspondientes al subperíodo 1994-1996, se sigue avanzando y el número de intervenciones cerradas hasta finales de junio de 2001 asciende a 24 de un total de 72.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

concierna a las 73 intervenciones del FSE, todas las solicitudes de saldo, salvo una, se presentaron a la Comisión, que sin embargo no efectuó en 2000 las liberaciones correspondientes por un importe de 74,4 millones de euros.

Períodos anteriores a 1994: cierre de las intervenciones

3.21. Al 31 de diciembre de 2000, los importes pendientes de liquidación de los períodos anteriores a 1994 ascendían a 934 millones de euros, 100 millones y 42 millones del FEDER, el FSE la sección de Orientación del FEOGA respectivamente, frente a 1 481 millones de euros, 170 millones y 80 millones al 31 de diciembre de 1999. En varios casos, se aprobaron modificaciones de los planes financieros de las intervenciones, que deberían haberse cerrado varios años antes, por decisión de la Comisión en 2000.

3.22. En 2000, el cierre de las intervenciones siguió realizándose lentamente aunque se observaron progresos en determinados Estados miembros (en particular Italia y el Reino Unido). El Tribunal reitera las observaciones efectuadas en los Informes anuales anteriores y en su Informe especial n° 14/98 ⁽¹⁷⁾ donde se señalaban deficiencias tanto en los Estados miembros como en la Comisión, que causaban los retrasos en el cierre de las intervenciones. En particular, una de las principales causas de los retrasos en el cierre es la incapacidad de la Comisión para tener debidamente en cuenta los resultados de los controles efectuados por sus diferentes servicios y por el Tribunal.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Respecto al FSE, la Comisión reconoce el fundamento de la observación del Tribunal. No obstante, debe señalarse que, en junio de 2001, el importe mencionado por el Tribunal había disminuido en más de 12 000 000 de euros: se había efectuado la liberación del conjunto de créditos relativos a Alemania (6 894 717 euros) y el importe que aún estaba abierto correspondiente a Italia había disminuido en 5 307 620 euros.

Los demás expedientes que siguen pendientes se están analizando detalladamente con el fin de lograr un cierre rápido durante el ejercicio presupuestario de 2001.

3.21. *Los datos que presenta el Tribunal confirman los avances realizados por la Comisión en el cierre de las intervenciones del período anterior a 1994. Esta operación se realiza cumpliendo la normativa aplicable a cada caso concreto, siendo, evidentemente, las situaciones más litigiosas las que presentan mayores dificultades.*

A finales de junio de 2001, el número de intervenciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que quedaba por cerrar ascendía a 94, lo que representa un importe global pendiente de liquidación de 632 000 000 de euros.

3.22. *La Comisión se esfuerza, en la medida de sus posibilidades, por cerrar todas las intervenciones del período anterior a 1994. A medida que las circunstancias de un programa lo permiten, efectúa el cierre. Esta posición se menciona en los programas de trabajo aprobados por la Comisión.*

Por otro lado, el cierre de las intervenciones no incumbe exclusivamente a la Comisión. Por un lado, interesa a terceros y, por otro, debe realizarse cumpliendo normas y criterios de buena gestión financiera. Además, el Reglamento (CE) n° 1260/1999 recuerda que, incluso al liberar importes automáticamente en aplicación del artículo 52, hay que establecer una liquidación final (cierre) que da lugar «al reembolso de las sumas indebidamente pagadas». Debe mencionarse también que el apartado 5 de la disposición antes mencionada prorroga hasta el 31 de marzo de 2001 la fecha límite de presentación del balance final. Por otro lado, el tener en cuenta los resultados de los controles efectuados por los diferentes servicios de la Comisión y por el Tribunal prolonga la duración del procedimiento contradictorio con los Estados miembros.

⁽¹⁷⁾ Informe especial n° 14/98 (DO C 368 de 27.11.1998).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.23. En su Informe especial n° 14/98, el Tribunal recomendaba la aplicación de cierres provisionales en caso de que una o varias acciones tuvieran que ser objeto de un examen ⁽¹⁸⁾, para evitar que quedaran en suspenso programas enteros cuando los problemas identificados durante las fiscalizaciones sólo afectaran a un número muy limitado de proyectos o incluso a uno solo. En cualquier caso, la Comisión debe liberar automáticamente, a más tardar el 30 de septiembre de 2001, los importes comprometidos para las operaciones o los programas decididos antes del 1 de enero de 1994 que no hayan sido objeto de una solicitud de pago definitivo ⁽¹⁹⁾.

APRECIACIÓN ESPECÍFICA EN EL MARCO DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Introducción

3.24. Los datos financieros relativos a los compromisos y a los pagos realizados en 2000 con respecto al período de programación 2000-2006 y los períodos anteriores de las acciones estructurales se presentan en el apartado 3.4 del presente Informe.

3.25. El Tribunal ha basado sus trabajos dedicados a la declaración de fiabilidad en el examen de las cuentas y en el análisis de determinados sistemas de control establecidos por la Comisión en el ámbito de las acciones estructurales. Para el ejercicio 2000, el Tribunal ha evaluado la aplicación del Reglamento (CE) n° 2064/97 de la Comisión sobre el control financiero de las intervenciones de los Fondos Estructurales por los Estados miembros, la aplicación de las nuevas disposiciones con vistas al período de programación 2000-2006, los procedimientos de cierre de las intervenciones y los controles efectuados por la Comisión sobre las intervenciones de los Fondos Estructurales.

⁽¹⁸⁾ Letra c) del apartado 4.3 y apartado 3.17 del Informe especial n° 14/98 sobre el cierre de las formas de intervención del FEDER (DO C 368 de 27.11.1998, p. 1).

⁽¹⁹⁾ Apartado 5 del artículo 52 del Reglamento (CE) n° 1260/1999.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.23. *La Comisión considera que los cierres provisionales, con suspensión de la liquidación relativa a uno o varios proyectos de una intervención, no siempre son practicables por los motivos siguientes:*

- 1) *los importes de las operaciones en cuestión con frecuencia no están bien determinados cuando la envergadura del problema no se determina bien previamente;*
- 2) *las autoridades nacionales con frecuencia son reticentes a cooperar para determinar el importe que debe suspenderse.*

El procedimiento de suspensión de los pagos es largo, ya que se pone en marcha mediante un procedimiento contradictorio con el Estado miembro beneficiario, en virtud del artículo 24 del Reglamento (CEE) n° 4253/88.

La Comisión procura, en primer lugar, terminar los exámenes que se estén realizando y efectuar las correcciones necesarias, antes que iniciar cierres provisionales cuya base jurídica no está muy clara.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.26. Por otra parte, el Tribunal ha procedido al examen directo de las operaciones de compromiso y de pago que figuran en las cuentas. Algunos pagos correspondientes a los saldos de cierre de las intervenciones han dado lugar, además, a un control minucioso de la totalidad de los gastos declarados de un subprograma en toda la duración de la intervención (dos pagos FEDER y un proyecto del Fondo de Cohesión). Como el FSE procede a un cierre por tramos anuales, se ha efectuado un control en profundidad en este ámbito del tramo 1998 de un programa operativo.

3.27. Las observaciones sobre la fiabilidad de las cuentas comunitarias, así como las observaciones de carácter general sobre la legalidad y la regularidad, se presentan en el capítulo 9 del presente Informe anual (véanse los apartados 9.13 a 9.15 y 9.56 a 9.60). Las observaciones sobre la legalidad y regularidad de las operaciones relativas a las acciones estructurales, así como las observaciones sobre los sistemas examinados, se exponen a continuación.

*Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes***Compromisos**

3.28. Algunos compromisos jurídicos correspondientes al tramo 2000 de programas del nuevo período que fueron objeto de decisiones de la Comisión antes del 31 de diciembre de 2000 no obtuvieron compromisos presupuestarios en 2000 (véase el apartado 9.16 del presente Informe).

3.29. En un plano más general, el Tribunal insiste en recordar que el fraccionamiento de los compromisos para operaciones plurianuales, previsto por la reglamentación de los Fondos Estructurales, es incompatible con la definición de los créditos disociados que figura en el apartado 4 del artículo 1 del Reglamento financiero. En su Dictamen n° 2/2001, sobre la refundición del Reglamento financiero, el Tribunal ha señalado que la transposición de esta excepción al propio Reglamento financiero no podía hacer desaparecer esta incompatibilidad.

3.30. El examen de los compromisos contabilizados no suscita más comentarios con respecto a su legalidad y regularidad. No obstante, el Tribunal ha detectado algunas anomalías puntuales que indicarían que los procedimientos de control interno presentan algunas debilidades. Se trata, por ejemplo, de un compromiso presupuestario del FEDER validado antes de que la Comisión adoptara la decisión de aprobación de la

3.28. La Comisión reconoce la existencia de este problema que es el resultado de prácticas diferentes en el procedimiento de aprobación de los programas (véase la respuesta al apartado 9.16).

3.29. La Comisión ha tomado nota de las objeciones del Tribunal con respecto a los compromisos por tramos anuales. En su respuesta al Informe del Tribunal del año anterior (véanse los puntos 3.21. y 3.22), la Comisión ya ha tenido la ocasión de precisar el interés que pueden tener en determinadas circunstancias tales compromisos. En cualquier caso, como el Reglamento se ha aprobado sobre esta base, los compromisos se contraerán por tramos anuales durante el período 2000-2006.

3.30. La Comisión considera que los errores señalados por el Tribunal son errores formales de carácter menor de los que no puede deducirse de manera justificada que los procedimientos de control interno presenten debilidades. Los tres casos enumerados son errores únicos sin repercusiones financieras.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

intervención, de un proyecto del Fondo de Cohesión, que fue objeto de dos decisiones de aprobación distintas, y de un compromiso del FEDER cuya fecha de validez no tiene en cuenta el límite de dos años impuesto por la reglamentación.

Pagos

3.31. En el período de programación 2000-2006 de los Fondos Estructurales, los pagos efectuados en 2000 corresponden al pago de un primer anticipo del 7 % del total de la intervención. Este pago se efectúa en principio en el momento del compromiso del primer tramo. Los pagos posteriores consistirán en el reembolso de gastos efectuados sobre la base de declaraciones certificadas por los Estados miembros. En este primer año de programación no se ha efectuado ningún pago de ese tipo.

3.32. No obstante, durante el ejercicio no se han efectuado pagos de anticipos sobre intervenciones decididas en 2000 (véase el apartado 9.17 del presente Informe).

3.33. En cuanto a los períodos de programación anteriores, los pagos corresponden bien a anticipos, bien a saldos intermedios, bien a un saldo final. Se efectúan tras una declaración de gastos certificada por el Estado miembro, siempre que el volumen declarado alcance un umbral predefinido por el plan de financiación de la intervención. Las solicitudes de saldo deben ir acompañadas de un informe de ejecución relativo al tramo en cuestión.

3.34. Los pagos del Fondo de Cohesión a partir de 2000 consisten en un anticipo del 20 % seguido de reembolsos de gastos abonados a medida que avanza el proyecto, sobre la base de certificados de las autoridades nacionales que indiquen los progresos realizados con respecto a los indicadores físicos y financieros especificados en la decisión de aprobación de la Comisión. Para obtener el pago del saldo del 20 % (o 10 % en casos justificados) de la contribución comunitaria, es necesaria la presentación por el Estado miembro de un informe que certifique que el proyecto ha sido concluido de conformidad con sus objetivos.

3.35. Ya se trate de los Fondos Estructurales o del Fondo de Cohesión, el importe de los pagos comunitarios no es necesariamente equivalente ni proporcional al volumen de los gastos declarados por los Estados miembros. Como ha indicado el Tribunal en todos sus informes en apoyo de las declaraciones de fiabilidad, la

3.32. *La falta del pago de anticipos en 2000 por programas aprobados durante ese ejercicio debe explicarse, por una parte, porque el compromiso presupuestario de algunos programas no se ejecutó en 2000 y, por otra, por el compromiso a finales de año de algunos programas (véase la respuesta al apartado 9.21).*

3.35. *Los efectos sobre el presupuesto comunitario de los pagos prematuros de anticipos serían muy limitados y transitorios, ya que el problema no es el importe pagado sino el momento en que éste se realiza y que la rectificación de cualesquiera anomalías en la declaración podría efectuarse en el momento del cierre o antes. Con respecto a los pagos finales,*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

mayor parte de los errores detectados en las declaraciones de gastos en sí no afectan necesariamente a los importes de los pagos de la Comisión. Teniendo en cuenta una eventual declaración en exceso, el nivel de los gastos subvencionables tras la deducción de los errores detectados todavía podría justificar el pago del anticipo o el del saldo en cuestión. No obstante, la frecuencia de las anomalías constatadas en las declaraciones de gastos muestra que el riesgo de un efecto en el presupuesto comunitario, bien sea por el pago prematuro de anticipos, bien por el pago de saldos excesivos (véase el apartado 3.39), sigue siendo real.

3.36. Los errores de legalidad y regularidad que afectan directamente a los importes de las operaciones subyacentes (errores sustantivos) se sitúan en su mayor parte en los Estados miembros, en general en el plano de los beneficiarios finales, entre los que también figuran instancias públicas gestoras de programas o de medidas que dirigen sus propios proyectos. El nivel de los errores constatados en las declaraciones que dan lugar a pagos intermedios no ha variado de manera significativa con relación a los ejercicios anteriores. Los más frecuentes son de la misma naturaleza que los observados en distintos Estados miembros anteriormente, a saber:

- a) gastos o acciones no subvencionables con arreglo a la reglamentación general o a disposiciones específicas;
- b) gastos declarados subvencionables por un importe superior al real;
- c) gastos no respaldados por ningún elemento o documentación suficientemente probante;
- d) inclusión de costes sin relación con los proyectos aprobados;
- e) no consideración en el cálculo del porcentaje de financiación comunitaria de ingresos que se esperaba que el proyecto generara;
- f) sobrestimación de la solicitud final de pago.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

el cierre de los programas correspondientes al período 1994-1999 (dejando aparte los programas del objetivo n° 2 del período 1994-1996) se supeditarán a todas las disposiciones establecidas en el Reglamento (CE) n° 2064/97 y, en particular, a los requisitos del artículo 8 relativos a la declaración de cierre efectuada por un organismo independiente que garantizará que los gastos no admisibles sean excluidos de la declaración de gasto final.

3.36. y 3.38. *La Comisión no ha podido efectuar el examen pormenorizado de todos los supuestos en el escaso plazo disponible y en algunos casos no ha recibido aún la respuestas de los Estados miembros. El análisis efectuado muestra que la mayor parte de los errores se refiere a la inclusión, por parte del beneficiario final, de elementos inadmisibles o injustificados en las declaraciones de gasto. La otra categoría principal se refiere a la aplicación incorrecta de las normas comunitarias por la autoridad de gestión. No obstante, en algunos casos, la Comisión no comparte la interpretación del Tribunal. De todas formas, la Comisión concluirá la investigación de los ejemplos enumerados por el Tribunal y se cerciorará de que se apliquen las correcciones financieras necesarias.*

En relación con el desembolso de miles de millones de euros procedentes del erario público para respaldar miles de proyectos individuales de gran diversidad es inevitable que surjan casos de gastos insuficientemente justificados por los beneficiarios, de errores de gastos declarados y de incumplimiento de las normas de subvencionabilidad o de otros requisitos relacionados con la ejecución. Es inherente al sistema de aplicación de los Fondos Estructurales que, en relación con algunos gastos, determinados beneficiarios finales incumplan los requisitos técnicos pormenorizados y las normas establecidas. La Comisión se propone garantizar que, cuando los gastos se hayan realizado incumpliendo de manera evidente las normas aplicables, no sean cofinanciados por los Fondos Estructurales. Por ese motivo, para el período de programación 2000-2006, el procedimiento de certificación de los gastos por parte de los Estados miembros se ha intensificado y hecho más preciso en el Reglamento (CE) n° 438/2001, de modo que los gastos no subvencionables se excluyan de la declaración presentada a la Comisión. Mediante ese Reglamento se han intensificado asimismo otros requisitos relacionados con la gestión y el control financieros y las obligaciones relativas a las correcciones financieras en caso de detectarse irregularidades se establecen en el Reglamento (CE) n° 448/2001.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.37. Por otra parte, se sigue planteando la cuestión del IVA soportado por las administraciones centrales, considerado como un coste real, pero cuyo carácter subvencionable no está determinado (véase el apartado 3.46 del Informe anual relativo al ejercicio 1999), pese a que la Comisión se comprometiera en su respuesta a aclarar dicha cuestión (véase la respuesta de la Comisión en el apartado 3.46).

3.38. Los demás tipos de errores también son de la misma naturaleza y tienen la misma frecuencia que los constatados anteriormente:

- a) incumplimiento por la Comisión de los plazos reglamentarios, en particular el de dos meses para efectuar un pago tras la recepción de una solicitud válida;
- b) insuficiencia de los controles efectuados por las instancias nacionales para asegurarse del carácter subvencionable de los gastos declarados;
- c) falta de conservación de los justificantes de los gastos declarados o imposibilidad de reconstituir la pista de auditoría;
- d) incumplimiento de las disposiciones de procedimiento en materia de adjudicación de contratos públicos;
- e) falta de fiabilidad del desglose financiero de programas nacionales en el plano regional;
- f) valoración a tanto alzado de gastos sin presentación de los justificantes adecuados.

3.39. Los controles detallados efectuados por el Tribunal de intervenciones cerradas en 2000 han puesto de manifiesto que persisten unos niveles importantes de errores en las declaraciones que dan lugar al pago de un saldo final:

- a) en el caso de un PO sectorial del objetivo nº 1 del FEDER del período 1989-1993 (Italia, Industria y servicios), el control de un subprograma sólo permitió identificar como subvencionable una proporción del 39,9 % de los gastos declarados; sólo debido a una declaración excesiva muy importante del 239 %, este nivel de error no afecta a los pagos comunitarios;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.37. *Con relación a la subvencionabilidad del IVA soportado por las administraciones públicas, la Comisión indicó en su respuesta al apartado 3.46 del informe anual correspondiente a 1999 que, si bien era posible admitir la interpretación restrictiva del Tribunal, su interpretación era diferente por los motivos expuestos en ese apartado. La Comisión mantiene la interpretación que expone en la ficha nº 15, cuyas disposiciones no se han incorporado a la norma nº 7 del Reglamento (CE) nº 1685/2000. No obstante, para cerciorarse de que los interesados comprenden claramente la aplicación de la nueva norma, se facilitará una explicación al respecto en el documento informativo sobre las normas de subvencionabilidad.*

3.39.

- a) *Los gastos que el Tribunal considera que no son subvencionables proceden de diversos resultados correspondientes a varios proyectos.*

La información facilitada por los organismos nacionales se examinará detalladamente. No obstante, hay que señalar que, en cualquier caso, no hay repercusiones financieras para el presupuesto comunitario.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) en el caso de un DOCUP regional del objetivo n° 2 del FEDER del período 1994-1996 (Italia, Piemonte), la parte de los gastos no subvencionables en el programa controlado representa el 31,1 % de los gastos declarados, de manera que la financiación comunitaria está afectada por un exceso de pago de 9,8 millones de euros, el 33,3 % de la contribución del FEDER a este subprograma;
- c) en el caso de un proyecto del Fondo de Cohesión (Grecia, distribución y depuración de las aguas de Chalkida), la adición de gastos no subvencionables por un 7,2 % del importe declarado, y de un porcentaje de financiación que no tenía suficientemente en cuenta los ingresos generados por el proyecto, supuso un exceso de pago de 0,8 millones de euros, el 19,6 % de la contribución del Fondo de Cohesión a este proyecto;
- d) con respecto al FSE, una fiscalización en profundidad del cierre de 1998 de una región (Renania del Norte — Westfalia) de un programa operativo (iniciativa comunitaria Empleo 1994-1999 — Alemania) ha identificado un 15,7 % de gastos no subvencionables de esta región, el 2,7 % de la contribución del FSE de 1998 a todo el programa nacional. Este error se debió a la declaración de pagos de anticipos en lugar de gastos reales, a una sobrestimación de los gastos calculados a tanto alzado y a la falta de documentación sobre partes de la cofinanciación pública.
- b) *Las conclusiones del Tribunal se refieren a tres medidas de uno de los subprogramas del DOCUP. Los dos asuntos principales, que atañen a una parte importante del gasto que el Tribunal considera que no es subvencionable, son si el compromiso legal y financiero a escala nacional se contrajo antes de la fecha límite de algunos proyectos y la falta de pruebas que demuestren que los beneficios del programa se limitaban a las empresas de la zona del objetivo n° 2. Se necesita más información para que la Comisión pueda llevar a cabo la investigación sobre estos aspectos. No obstante se acepta que en la declaración final se incluyeron gastos no subvencionables, por lo que se aplicarán las medidas necesarias para recuperar ese importe.*
- c) *En el índice de cofinanciación se tuvo en cuenta la preocupación de la Comisión por la igualdad de trato entre los Estados miembros que aplican políticas diferentes en lo relativo al cobro del suministro de agua. Estas políticas diferentes son el objeto de una directiva que entrará en vigor en 2004. Con relación a los gastos no subvencionables, la Comisión tomará las medidas oportunas para recuperar los pagos indebidos cuando disponga de toda la información necesaria y se hayan realizado las oportunas investigaciones.*
- d) *La DG Empleo acepta el principio del error detectado por el Tribunal. Se han efectuado los contactos apropiados con las autoridades competentes para regularizar la situación descrita por el Tribunal.*

Compromisos pendientes de liquidación

3.40. Los compromisos relativos a las acciones estructurales tienden a permanecer abiertos, al menos en parte, durante varios años, y hasta el cierre final en el caso de los correspondientes al último tramo de una intervención. No obstante, su mantenimiento sólo se justifica en los importes que pueden dar lugar a pagos. El Tribunal, pues, ha verificado la validez de antiguos compromisos pendientes de liquidación al final de 2000.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.41. Algunos compromisos correspondían a expedientes ya cerrados cuyo saldo no utilizado no había sido objeto de una liberación inmediata. La Comisión debería impedir que se pudiera ordenar un pago final o emitir una orden de cobro sin que se efectúe la liberación eventual.

3.42. Los casos en que el compromiso aparece técnicamente justificado corresponden en su mayor parte a intervenciones antiguas que no se han podido cerrar debido a procedimientos muy lentos e ineficaces. No obstante, en determinados casos, es evidente que ya no es necesaria la totalidad del compromiso, en particular cuando la solicitud de pago presentada no alcanza el importe disponible. En casos así, la Comisión debería proceder sin demora a la liberación correspondiente.

3.43. Globalmente, el Tribunal ha comprobado que en el 10 % de los casos examinados, al menos una parte del compromiso no debía dar lugar a pago alguno. Para evitar que sigan existiendo en las cuentas compromisos injustificados, la Comisión debería prestar más atención a la necesidad de ajustar los importes a las necesidades reales.

Análisis de los sistemas en materia de control

Aplicación del Reglamento (CE) n° 2064/97

3.44. En 2000 el Tribunal fiscalizó la aplicación por la Comisión y los Estados miembros del Reglamento (CE) n° 2064/97 ⁽²⁰⁾. Dicho Reglamento establece un sistema de controles por los Estados miembros de los gastos incurridos en proyectos cofinanciados por la Unión Europea (artículo 3) ⁽²¹⁾ y exige que se presente un informe de cierre emitido por un organismo independiente a más tardar en el momento de presentar la solicitud de pago final y la declaración final de gastos para cada forma de intervención (PO, DOCUP o iniciativa comunitaria) (artículo 8).

⁽²⁰⁾ DO L 290 de 23.10.1997, p. 1.

⁽²¹⁾ El artículo 3 exige que los Estados miembros verifiquen la eficacia de los sistemas de gestión y control aplicados y las declaraciones de gastos efectuadas en varios niveles. Los controles, que deben llevarse a cabo antes del cierre de cada forma de intervención, deben referirse como mínimo al 5 % del gasto total subvencionable.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.41. a 3.43. *La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en que el saldo de los compromisos debería descomprometerse tras el cierre de la intervención y el pago del saldo final y que los procedimientos que se aplican actualmente deberían garantizar que esto sea así. Con relación a los programas antiguos que no se han cerrado, la Comisión da prioridad a los esfuerzos por conseguir su cierre. La Comisión confía en que, para finales de 2001, los compromisos correspondientes a los proyectos y programas anteriores a 1994 se limiten a unos cuantos casos contenciosos y que se hayan realizado avances importantes en relación con los compromisos relativos a períodos posteriores.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.45. Los resultados de esta fiscalización se publicaron en el Informe especial n° 10/2001 (DOC 314 de 8.11.2001), junto con los resultados de la fiscalización de la aplicación del Reglamento (CE) n° 1681/94 ⁽²²⁾ (véanse los apartados 3.130 y 3.131). El trabajo de fiscalización tuvo lugar en la Comisión, en Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido. En Portugal se realizó una visita preliminar.

3.46. Además, durante el examen de la legalidad y de la regularidad de una muestra de operaciones subyacentes como parte de la fiscalización para la declaración de fiabilidad de 2000, el Tribunal también examinó el progreso efectuado en el cumplimiento del Reglamento (CE) n° 2064/97 en las formas de intervención de la muestra, lo que permitió al Tribunal obtener información más actualizada e incluir a otros cuatro Estados miembros (Grecia, Irlanda, Suecia y los Países Bajos), así como más regiones de los seis Estados miembros visitados inicialmente. De ese modo, se evaluó el progreso en la aplicación del reglamento en una selección más amplia de formas de intervención y en diez Estados miembros. Los resultados de este control adicional confirman los del Informe especial n° 10/2001.

Problemas de aplicación

3.47. El Informe especial reveló que, aunque el Reglamento (CE) n° 2064/97 representa una iniciativa importante por parte de la Comisión para mejorar el control financiero del gasto de los Fondos Estructurales por los Estados miembros y que los controles efectuados y las declaraciones de cierre resultantes deberían contribuir a evitar la cofinanciación comunitaria de gastos no subvencionables, los Estados miembros no aplicaban correctamente el Reglamento (apartados 42 a 84 del Informe especial). El Informe señalaba que, pese a la útil orientación facilitada en dos apéndices del Manual de auditoría de los Fondos Estructurales, la Comisión no había facilitado una orientación suficientemente clara y oportuna y que había realizado una escasa evaluación de la aplicación del Reglamento por los Estados miembros al final de 2000.

3.47. *Los temas que plantea el Tribunal sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2064/97 se exponen en el Informe especial, en relación con el cual la Comisión ha facilitado varias respuestas pormenorizadas. De ahí que los elementos esenciales de esas respuestas se repitan aquí. Desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 2064/97, la Comisión ha realizado importantes esfuerzos por ofrecer una orientación detallada a los Estados miembros sobre la aplicación de sus disposiciones, en particular mediante el Manual de auditoría de los Fondos Estructurales, presentado por primera vez en junio de 1998, y mediante el tratamiento sistemático de las preguntas relacionadas con el Reglamento en el marco de las reuniones de coordinación bilaterales con los Estados miembros, en las reuniones anuales de los inspectores financieros de la Unión Europea realizadas en 1998, 1999 y 2000, y en otras ocasiones.*

Respecto a la evaluación de la aplicación del Reglamento, los servicios de los Fondos Estructurales vienen realizando desde 1999 diversas auditorías en relación con el cumplimiento de determinados aspectos del Reglamento. Para preparar el cierre de los programas correspondientes al período 1994-1999, a principios de 2001 se inició una investigación sobre la aplicación por todos los Estados miembros del citado Reglamento. En caso de detectarse problemas en el transcurso de la investigación, se informa a las autoridades nacionales para que puedan adoptar las medidas pertinentes.

⁽²²⁾ DO L 178 de 12.7.1994, p. 43.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.48. El Informe especial (apartado 33) añadía que se han producido retrasos en la ejecución del 5 % de los controles de los Estados miembros, que deben completarse antes de junio de 2002 (fecha final de cierre). El control adicional en el contexto de la declaración de fiabilidad puso de manifiesto que en Italia y Grecia los controles de algunos PO fiscalizados por el Tribunal todavía no habían empezado en la primavera de 2001. Este también era el caso de un PO en Alemania. Resulta preocupante que los Estados miembros puedan no ser capaces de realizar controles de calidad suficiente en el tiempo restante.

3.49. La Comisión dio explicaciones contradictorias de la disposición que permite una reducción proporcional del porcentaje mínimo del 5 % que se ha de controlar en las formas de intervención aprobadas antes de la entrada en vigor del Reglamento y se observó confusión en los Estados miembros en su aplicación (apartados 75 a 79 del Informe especial). El control adicional en el contexto de la declaración de fiabilidad reveló que existía confusión sobre la aplicación de la reducción proporcional en el tamaño de la muestra en Grecia, y en Italia, Irlanda y Suecia las autoridades nacionales interpretaron que la reducción significaba que no se exigía comprobar los gastos efectuados antes de 1998.

3.50. Una debilidad común señalada en el Informe especial era la inclusión de gastos que no se habían efectuado en el momento del control, en particular cuando los proyectos eran inspeccionados en una fase intermedia. En estos casos, las autoridades de los Estados miembros contaban todos los gastos subvencionables autorizados como comprobados (apartados 70 a 72). Los controles adicionales realizados por el Tribunal mostraron más ejemplos de esta práctica en Francia y Suecia.

3.51. El Informe especial (apartado 69) encontró debilidades en el contenido de los informes resultantes de los controles. En muchos casos se facilitaron pocos detalles sobre qué trabajo se había realizado efectivamente y qué se había controlado. Raramente se facilitaban resultados cuantificados. Los controles deberían estar plenamente documentados y debería elaborarse un informe escrito del trabajo realizado (véanse los apartados 40 y 41 del Informe especial). Los controles adicionales mostraron que la documentación de los controles realizados era insuficiente en los PO examinados en Irlanda, Francia, España y Grecia, con pocas pruebas del trabajo realizado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.48. *La Comisión comparte la preocupación del Tribunal acerca de los retrasos que se producen en algunos Estados miembros en el cumplimiento de los requisitos sobre liquidación establecidos en el Reglamento (CE) n° 2064/97. Los Estados miembros deben garantizar que las disposiciones de control establecidas en el Reglamento se cumplen antes del cierre y, en caso necesario, deben solicitar una prórroga con ese fin. Como resultado de sus propias tareas de fiscalización, la Comisión ha llamado la atención de los Estados miembros acerca de las consecuencias derivadas del incumplimiento de los requisitos de control establecidos en el Reglamento.*

3.49. *El Reglamento permite que la reducción proporcional se aplique de diversas formas y no especifica si debe ser proporcional al gasto o al tiempo. Si bien la Comisión ha indicado cómo debe interpretarse la disposición, no puede imponer una base uniforme para aplicar la reducción. El Reglamento no permite que se excluya de toda comprobación el gasto anterior a 1998. Esa es en la actualidad la posición común de la Comisión. Basándose en los resultados de las tareas de fiscalización realizadas por la Comisión en 2001, únicamente en un Estado miembro (Irlanda) se sigue manteniendo que no es obligatorio comprobar el gasto realizado antes de 1998.*

3.50. a 3.52. *La Comisión no ha visitado aún todos los Estados miembros mencionados por el Tribunal en relación con el conjunto de los fondos en el transcurso de las tareas de fiscalización sobre la aplicación del Reglamento que se está llevando a cabo actualmente. No obstante, en las auditorías realizadas se han observado ejemplos de muchos de los fallos mencionados por el Tribunal y se han efectuado las recomendaciones oportunas.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.52. El Informe especial (apartado 66) indica que muchos controles se limitaron al funcionamiento de los sistemas y no al control sustancial de las declaraciones de gastos de los distintos proyectos. Los controles adicionales realizados mostraron que en los PO fiscalizados en Alemania e Irlanda los encargados de realizar los controles efectuaron pocas visitas, o ninguna, al beneficiario final. En los Países Bajos, todos los proyectos del FEDER se inspeccionan sobre el terreno en una fase intermedia. En la fase de cierre, el controlador confía en el trabajo de los propios auditores externos del proyecto, que no comprueban necesariamente el cumplimiento de las normas del FEDER.

Problemas conceptuales con el Reglamento

3.53. El Informe especial señalaba algunos problemas conceptuales en el Reglamento. En el momento en que éste se publicó, no se definió claramente el método para la aplicación de los controles, aunque posteriormente se dieron orientaciones sobre la selección de la muestra en los apéndices 2 y 5 del Manual de auditoría de los Fondos Estructurales de la Comisión. El hecho de que el Reglamento exija que la muestra de declaraciones de gastos sea representativa y basada en el riesgo ha dado lugar a prácticas cuestionables en los Estados miembros. Un planteamiento podría ser combinar ambos métodos en un marco lógico en el que se realice un análisis de riesgos, identificando los elementos que deben ser controlados exhaustivamente, para detectar y corregir errores, y complementarlo con el control de una muestra representativa de la población restante que mostraría si efectivamente es de poco riesgo o no y si está afectado o no por una incidencia de error importante (apartados 19 a 21 del Informe especial).

3.54. El Informe también subrayaba la preocupación de los Estados miembros por el hecho de que la realización de controles y auditorías de sistemas exhaustivos y la notificación de una elevada frecuencia de irregularidades pudiera suponer una penalización que redujera la cofinanciación comunitaria. Esto podría disuadir a los Estados miembros de emitir informes críticos. No obstante, si la muestra del 5 % contiene una elevada frecuencia de irregularidades, ello indicaría la presencia de un elevado nivel de irregularidades en el 95 % no controlado. Si las irregularidades identificadas durante los controles son inherentes al sistema, el artículo 7 exige a los Estados miembros que corrijan aquéllas que hayan pasado inadvertidas durante los controles. Es esencial que se estudie ahora el uso que la Comisión va a hacer de los informes de cierre y que se informe a los Estados miembros, particularmente con respecto a las irregularidades no inherentes al sistema encontradas. No está

3.53. *La Comisión está revisando actualmente el Manual de auditoría de los Fondos Estructurales y tendrá en cuenta tanto los resultados de su propia fiscalización con respecto al Reglamento (CE) n° 2064/97 como las observaciones del Tribunal, y examinará conjuntamente con los Estados miembros la metodología detallada.*

3.54. *El organismo mencionado en el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 2064/97 debe indicar en la declaración de cierre las irregularidades que no se hayan solventado satisfactoriamente y el importe de la ayuda comunitaria en cuestión. De este modo, la Comisión contará con una base para excluir esos importes de la cofinanciación. Si las irregularidades son sistemáticas, los Estados miembros deberán realizar comprobaciones amplias que incluyan todas las operaciones que puedan verse afectadas.*

El organismo que facilite la declaración de cierre tiene que dar su opinión, basándose en todos los controles realizados y las medidas correctivas adoptadas en virtud del artículo 7, en relación con la validez de la solicitud de pago final y de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El apartado 2 del artículo 8 del Reglamento y el modelo indicativo de declaración de cierre prevén expresamente que, si la

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

claro para el Tribunal sobre qué base jurídica se apoyará la Comisión para efectuar correcciones financieras (apartados 81 a 84 del Informe especial).

3.55. El Reglamento no expone detalladamente cómo deben realizar los Estados miembros los controles. No obstante, el Tribunal opina que deberían aplicarse las normas de fiscalización internacionalmente aceptadas, que exigen, entre otras cosas, que quienes realicen los controles sean independientes de quienes ejecutan el proyecto. La fiscalización del Tribunal mostró que este principio no siempre es respetado por los Estados miembros (apartados 37 a 41 y 61 a 62 del Informe especial).

3.56. El Informe especial concluye que de no emprenderse una acción correctora para garantizar la correcta aplicación del Reglamento por los Estados miembros, no se dispondrá de una información suficiente y fiable que sirva de base para el cierre de las formas de intervención. En consecuencia, el Informe especial recomendaba que la Comisión realice un examen detallado de la aplicación del Reglamento por los Estados miembros y ofrezca una orientación adicional, y que aconseje urgente y sistemáticamente a los Estados miembros sobre la idoneidad de los controles realizados y los informes emitidos.

Aplicación de las nuevas disposiciones con vistas al período de programación 2000-2006

3.57. Los Reglamentos de los Fondos Estructurales relativos al período 2000-2006, aprobados por el Consejo de la Unión Europea el 21 de junio de 1999, se caracterizan principalmente por una mayor descentralización, así como por la voluntad de contar con una gestión presupuestaria comunitaria más rigurosa.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

frecuencia de errores observada es alta, el organismo del artículo 8 indicará que no está en condiciones de ofrecer una opinión sin reservas aun cuando esos errores se hayan solventado satisfactoriamente.

En tal caso, el servicio de la Comisión examinará conjuntamente con las autoridades nacionales las medidas que deban adoptarse. El párrafo segundo del apartado 2 del artículo 8 dispone que la Comisión podrá exigir que se lleven a cabo controles suplementarios y que compete a ésta efectuar las correcciones financieras oportunas.

La Comisión considera que el artículo 24 del Reglamento (CEE) n° 4253/88 proporciona una base jurídica para la aplicación de correcciones financieras a tanto alzado o extrapoladas, tal como indican las orientaciones internas sobre correcciones financieras de 15 de octubre de 1997.

3.55. *La Comisión está de acuerdo en la importancia que reviste garantizar la independencia del organismo que realiza el control. No obstante, hay que tener en cuenta las estructuras administrativas del Estado miembro, los recursos disponibles con relación a la dimensión del programa y los riesgos existentes, cuando se aplique esta norma, y evaluar si el grado de independencia es suficiente. Obviamente no es aceptable que un control lo realice la misma persona que se ocupa de ejecutar el proyecto.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.58. La preparación de las intervenciones estructurales para este nuevo período consta de dos fases distintas: por una parte, el contenido de los MCA, DOCUP o PO y su plan de financiación, que deben ser objeto de aprobación por parte de la Comisión y, por otra, el complemento de programación, dedicado particularmente al proceso de selección de los proyectos, enviado posteriormente a la Comisión para su información. Los Estados miembros podían así esperar recibir el anticipo del 7 %, o una parte fraccionada, de la participación total de los Fondos Estructurales a más tardar cinco meses después de haber presentado su propuesta de programa estructural a la Comisión, conforme al apartado 1 del artículo 28 del Reglamento de los Fondos Estructurales. Debido a la aprobación tardía de los programas, pocos Estados miembros han podido beneficiarse de este pago en los plazos previstos (véase el apartado 3.17).

3.59. Con respecto a los pagos comunitarios, la norma $n + 2$ que figura en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 31 del Reglamento (CE) n° 1260/1999 dispone entre otras cosas que la Comisión debe liberar de oficio la parte de un compromiso que no haya sido pagada a cuenta o para la que no se haya presentado ninguna solicitud de pago admisible al término del segundo año siguiente al del compromiso, reduciéndose la participación de los Fondos en esta intervención en la misma cantidad.

3.60. La aplicación de esta norma de la liberación automática no está clara en lo que respecta a la vinculación a la fecha del compromiso, especialmente en los casos en que una decisión de participación de los Fondos en el sentido del artículo 28 del citado Reglamento tiene lugar al final de un año, mientras que el compromiso presupuestario correspondiente no se efectúa hasta el comienzo del año siguiente. La vinculación al compromiso presupuestario, prevista por el artículo 31 del Reglamento de los Fondos Estructurales, puede causar una desigualdad de tratamiento debida a un cambio de ejercicio presupuestario ocasionado por la Comisión. De hecho, los programas cuya aprobación y compromiso presupuestario del primer tramo han tenido lugar en el mismo ejercicio se ven penalizados con respecto a aquéllos en los que la Comisión ha procedido al compromiso presupuestario el año siguiente al de la aprobación de los programas (véanse los apartados 3.18 y 3.28).

3.61. En la medida en que el hecho generador de la aplicación de la norma $n + 2$ todavía no es conocido por los interesados, sería conveniente, en aras de la simplificación administrativa y de la seguridad jurídica, que la Comisión vele por informar oficialmente a los Estados miembros y a otras partes interesadas con respecto a la fecha del compromiso fijada por la Comisión, así

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.58. *La Comisión indica en su respuesta al apartado 3.17 las razones principales que explican el incumplimiento del plazo de cinco meses, en particular el solapamiento con los ajustes finales realizados a los programas del período anterior, las negociaciones prolongadas celebradas con los Estados miembros y la exigencia de la creación de estructuras adecuadas de gestión.*

3.60. a 3.61. *El efecto que se señala es consecuencia de las disposiciones del apartado 2 del artículo 31 del Reglamento del Consejo, si bien, como se indica en la respuesta al apartado 3.18, la Comisión considera que en la práctica la amplitud del problema será limitada. La Comisión facilitó a los Estados miembros datos sobre los compromisos contraídos en favor del FEDER en el 2000 en la reunión del Comité de desarrollo y reconversión regionales celebrado el 21 de febrero de 2001.*

como a la fecha de control de la liberación automática consiguiente.

Procedimientos de cierre de las intervenciones

3.62. Los Reglamentos de los Fondos Estructurales contienen pocas normas específicas con respecto al cierre de las intervenciones. La única disposición aplicable en la materia en el Reglamento de coordinación fija en seis meses después de la conclusión material de la acción el plazo de presentación de la solicitud de pago, acompañada de los informes de ejecución. El Reglamento (CE) n° 2064/97 añade la obligación de una declaración de validez para las intervenciones del período 1994-1999, obligación que no se aplica al período 1989-1993 y de la que de hecho están dispensadas las intervenciones 1994-1996 relativas al objetivo n° 2. El Reglamento (CE) n° 1260/1999 sobre el período de programación 2000-2006 prevé que la Comisión libere, a más tardar el 30 de septiembre de 2001, las cantidades correspondientes a las intervenciones decididas antes de 1994 que no hayan sido objeto de solicitud de pago definitivo antes del 31 de marzo de 2001 y que libere, a más tardar el 30 de septiembre de 2003, las del período 1994-1999 que no hayan sido objeto de una solicitud de pago definitivo el 31 de marzo de 2003, salvo las operaciones o programas que sean objeto de suspensión por razón judicial.

3.63. Debido a la falta de disposiciones obligatorias en los Reglamentos, los servicios de la Comisión responsables de la gestión de los distintos Fondos han tenido que desarrollar sus propias modalidades de cierre. Estas son a veces convergentes, como el hecho de admitir en el nivel de la ejecución la compensación de medidas dentro de un mismo subprograma. Por el contrario, las prácticas difieren con respecto a la ejecución de los tramos, ya que sólo el FSE procede al cierre de los distintos tramos anuales, mientras que los demás Fondos saldan los compromisos sucesivos cuando el cúmulo de gastos declarados alcanza el nivel exigido.

3.64. Además, la Comisión adoptó en septiembre de 1999 unas «Orientaciones sobre el cierre financiero de las intervenciones operativas (1994-1999) de los Fondos Estructurales»⁽²³⁾, que codifica diversas obligaciones resultantes de los Reglamentos en vigor y controlan la flexibilidad en la ejecución financiera. Sus

3.63. Las divergencias que se han presentado en la práctica entre los Fondos del período 1994-1999 fueron limitadas, ya que todos los cierres finales se supeditaron a las mismas disposiciones de aplicación financieras. Para el período 2000-2006 se han elaborado normas financieras internas pormenorizadas que se aplicarán a todos los Fondos.

⁽²³⁾ Documento SEC(1999) 1316 final de 9 de septiembre de 1999.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

innovaciones consisten en el cierre en caso de ausencia de solicitud de saldo final o de informe final de ejecución, la limitación de la financiación comunitaria a los importes efectivamente asignados a los beneficiarios finales y precisiones sobre las posibilidades de cierre parcial en caso de suspensión de ayuda y de corrección financiera.

3.65. Estas Orientaciones podrían permitir, en cierta medida, paliar el hecho de que la falta de presentación de los documentos finales pueda llevar a prescripción. Con respecto al cierre en caso de ausencia de los documentos finales, la Comisión prevé establecer un procedimiento de emplazamiento, una vez transcurrido el plazo límite de los pagos, que le permitiría cerrar la intervención basándose en los últimos datos disponibles. No obstante, el plazo existente para las liberaciones automáticas puede reducir los efectos esperados del procedimiento de emplazamiento.

3.66. Este conjunto de disposiciones y de orientaciones, no obstante, no constituye un procedimiento de cierre bien definido y de aplicación rigurosa que permita garantizar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las contribuciones del presupuesto comunitario en todos los períodos de programación concluidos. Los controles detallados efectuados por el Tribunal revelan la persistencia de un nivel elevado de errores en las intervenciones cerradas en 2000 (véase el apartado 3.39), al igual que las constataciones efectuadas los años anteriores (véanse los apartados 3.49 a 3.51 del Informe anual relativo al ejercicio 1999 y los apartados 3.29 y 3.30 del Informe anual relativo al ejercicio 1998).

3.67. De ese modo, la limitación de la ayuda a los importes efectivamente asignados a los beneficiarios es una obligación que se deriva directamente de los principios reglamentarios existentes. La necesidad de recordarla proviene de una práctica de la Comisión consistente en aplicar a los gastos subvencionables el porcentaje de intervención previsto incluso cuando la ejecución muestre que debía ser un porcentaje inferior, como señalaba el Tribunal en su Informe anual de 1998 ⁽²⁴⁾. Hay que señalar que la Comisión debería, por una parte aplicar esta norma también a las intervenciones del período 1989-1993 pendientes de cierre y, por otra parte, reexaminar las intervenciones ya cerradas que puedan haber sido objeto de sobrepago (véase también el apartado 3.114 del presente Informe).

3.65. *La Comisión considera que el procedimiento mencionado por el Tribunal será útil para acelerar el cierre de los programas en determinadas ocasiones.*

3.66. *El objetivo de las Orientaciones es formalizar el trato de determinados aspectos del cierre cuando los procedimientos puedan haber sido divergentes. Con ellas no se pretende determinar los controles que deben realizar los servicios competentes para garantizar que, por ejemplo, se ha prestado la debida atención a todos los resultados de las auditorías o que los informes finales se han terminado y son satisfactorios. Estos procedimientos forman parte de los circuitos financieros internos establecidos por cada Dirección General. Además, la base para garantizar la legalidad y regularidad de las operaciones cofinanciadas será la declaración de cierre que debe presentarse en virtud del artículo 8 del Reglamento (CE) n° 2064/97 y que estará supeditada a controles por parte de la Comisión. La exigencia de la presentación de las declaraciones de cierre debería garantizar aun más que los gastos no subvencionables, del tipo mencionado por el Tribunal en los controles que ha realizado de los programas cerrados, quedan excluidos antes de la presentación de las declaraciones finales a la Comisión.*

3.67. *Las Orientaciones adoptadas por la Comisión en 1999 sobre el cierre de los programas del período 1994-1999 y que se aplican actualmente para la liquidación final de dichos programas se ajustan al planteamiento exigido por el Tribunal.*

⁽²⁴⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1998, apartado 3.30.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.68. El procedimiento para el cierre parcial de las intervenciones en los casos en que los proyectos han sido objeto de una suspensión por razones judiciales no se ha aplicado de manera constante, como muestran varios casos pertenecientes a la sección de Orientación del FEOGA.

3.69. Por otra parte, la Comisión ha procedido al cierre de intervenciones 1994-1996 del objetivo n° 2 que no habían pasado por el control mínimo de los Estados miembros, tal como prevé el Reglamento (CE) n° 2064/97. Pese a que éste no impone la presentación de una declaración de validez para estas intervenciones, no exime de aplicarles los controles mínimos previstos (el 5 % de los gastos subvencionables, pudiendo reducirse dicho porcentaje en el caso de las intervenciones aprobadas antes de la entrada en vigor del Reglamento), que se refieren a todo el período 1994-1999.

3.70. Los servicios de la Comisión proceden a la tramitación de las solicitudes de pago final según sus procedimientos corrientes, que en la mayor parte de los casos adoptan la forma de consultas entre servicios, interviniendo cada unidad sobre la base de sus propias competencias, sin que se determine claramente una responsabilidad principal. Las consultas pretenden verificar si las intervenciones en cuestión han sido objeto de controles anteriores que hayan dado lugar a observaciones. Se han establecido varias bases de datos para recopilar las observaciones emitidas, incluidas las del Tribunal, sin una coordinación real. Si anteriormente no se ha señalado ningún problema, los cierres no dan lugar a controles más detallados, principalmente sobre el terreno, ni por selección aleatoria ni sobre la base de un análisis de riesgos. De hecho, los controles de la Comisión en el momento del cierre hasta la fecha no se han concebido para verificar eficazmente la legalidad y la regularidad de los gastos presentados (véase también el apartado 3.72).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.68. *El cierre por la Comisión de las intervenciones que incluyen proyectos sometidos a suspensión por motivos judiciales constituye un problema complejo que acarrea una carga de trabajo con frecuencia desproporcionada para los servicios que se ocupan de la gestión financiera. En realidad, el epígrafe «en suspenso por motivos judiciales» abarca una gran disparidad de situaciones diversas según los Estados miembros, la naturaleza de los proyectos de que se trate y las características y situación de los procedimientos judiciales en curso. El punto 10 de las Orientaciones de la Comisión para el cierre de las intervenciones del período 1994-1999 [documento SEC (1999) 1316] enuncia únicamente criterios de tipo general y los servicios deben seguir tratando, dentro de este marco, cada uno de los casos concretos en colaboración con las autoridades competentes para la aplicación de la intervención.*

La Comisión está elaborando unas orientaciones más detalladas sobre el particular con el fin de garantizar un planteamiento uniforme.

3.69. *Tratándose de programas que finalizaban antes del 1 de enero de 1997, la Comisión no ha solicitado sistemáticamente información sobre los controles efectuados por las autoridades nacionales en virtud del artículo 23 del Reglamento (CEE) n° 4253/88 o del Reglamento (CE) n° 2064/97 como condición previa para el cierre.*

3.70. *En el marco de la reforma financiera emprendida dentro de la Comisión, se han puesto en marcha nuevos circuitos financieros en los que se señalan las competencias para efectuar las transacciones de pago, incluidos los pagos finales de los programas de los Fondos Estructurales.*

Antes de proceder al cierre de los programas se realiza un control en relación con el seguimiento de los resultados de la fiscalización realizada por los inspectores de la Comisión y, en la medida de lo posible, por los del Tribunal. Para facilitar esta operación se está creando una nueva base de datos que debería estar en funcionamiento a principios de 2002.

La Comisión no puede controlar sobre el terreno un gran número de intervenciones en el momento de su cierre. Para ello se necesitarían unos recursos mucho mayores. Además, la finalidad del artículo 8 del Reglamento (CE) n° 2064/97 [incorporado en el artículo 15 del Reglamento (CE) n° 438/2001 para el nuevo período de programación] es precisamente confirmar que compete al Estado miembro comprobar que su declaración es correcta, valiéndose de un organismo independiente.

Antes de proceder al cierre de los programas del período 1994-1999 en 2002 se efectuará un control exhaustivo de una selección de éstos. Actualmente se está examinando la metodología precisa que se utilizará para seleccionar los programas que se sometan a control.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.71. Cuando se han emitido observaciones de control, los procedimientos de consulta entre servicios y con el Estado miembro resultan a menudo demasiado largos. De ese modo, el Tribunal ha comprobado la situación de algunas intervenciones sobre las que había emitido observaciones en el marco de diferentes informes. En el caso de dos intervenciones FEDER controladas en 1995 y 1996, cuyo importe pendiente de liquidación asciende a 7,4 y 2,6 millones de euros respectivamente, las solicitudes de pago final se presentaron en 1997. La Comisión sólo inició algunas acciones episódicas y los expedientes todavía no se habían cerrado al final de 2000. En dos intervenciones controladas en 1994, cuyo importe pendiente de liquidación se eleva a 3,1 millones de euros, pese a una copiosa correspondencia, una investigación de la Oficina de Lucha Contra el Fraude efectuada en 1996 y un procedimiento de corrección financiera iniciado en 1998, las solicitudes de pago final presentadas en 1995 y 1997 todavía no se habían liquidado al final de 2000.

Controles efectuados por la Comisión

3.72. El Tribunal ha señalado en varias ocasiones y, en particular, en su Informe anual relativo al ejercicio 1999 (apartado 3.75) que los controles sobre el terreno efectuados por la Comisión eran insuficientes. El ejercicio 2000, durante el cual la Comisión inició su proceso de reforma interna, se caracterizó por la transferencia de las unidades de control de la Dirección General de Auditoría a las Direcciones Generales operativas encargadas de la gestión de las acciones estructurales. La integración de estas nuevas unidades, así como el establecimiento de la reglamentación del nuevo período de programación, han pesado sobre las capacidades globales de control de la Comisión. De ese modo, en el FEDER y en el Fondo de Cohesión, las dos unidades encargadas del control han procedido en 2000 a menos controles que en años anteriores. Estas unidades han previsto conceder prioridad a la auditoría de los sistemas de gestión y de control en 2001 y, por lo tanto, prevén realizar pocos controles de PO o DOCUP y de proyectos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.71. *La Comisión acepta que los procedimientos utilizados para el cierre de los programas en los que se hayan señalado problemas son demasiado lentos. Se está dando máxima prioridad al cierre de tales programas y la Comisión prevé que, a finales de 2001, los compromisos para los proyectos y programas anteriores a 1994 se hayan reducido a algunos casos contenciosos y que se hayan realizado avances importantes en relación con los compromisos de períodos posteriores.*

3.72. *La reforma interna de la Comisión, que supuso la transferencia de las unidades de control de la Dirección General de Control Financiero a las direcciones generales operativas encargadas de los Fondos Estructurales, produjo necesariamente interrupciones en las auditorías programadas. No obstante, la unidad de control B.3 de la Dirección General de Control Financiero realizó 16 inspecciones en 2000 frente a 19 en 1999. Con relación al Fondo de Cohesión, la unidad de control B.4 de la Dirección General de Control Financiero realizó una inspección en 2000 frente a tres en 1999. Además, la unidad de auditoría de la Dirección General de Política Regional realizó 36 inspecciones en relación con el FEDER y el Fondo de Cohesión en 2000 frente a 42 en 1999.*

Para 2001, los principales objetivos del programa de trabajo de las unidades de auditoría de la Dirección General de Política Regional son la auditoría de los sistemas mencionados en el Reglamento (CE) n° 2064/97 y la auditoría de los sistemas de gestión y control que se están aplicando para el período de programación 2000-2006, así como la auditoría de los sistemas de gestión y control del Fondo de Cohesión que se están aplicando para cumplir los requisitos de los Reglamentos (CE) n° 1264/1999 y (CE) n° 1265/1999 del Consejo que modifican el Reglamento (CE) n° 1164/94.

No obstante, la auditoría de diversos proyectos del Fondo de Cohesión se realizará en 2001 en el contexto de la auditoría de sistemas mencionada. Asimismo se efectuará una investigación en relación con los proyectos del artículo 10 que incluye auditorías sobre el terreno de hasta 100 contratos, en las que participarán auditores externos. También se han efectuado otras auditorías especiales de programas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.73. Los servicios de control encargados del FEDER y del Fondo de Cohesión, sin embargo, han iniciado una serie de medidas con el fin de mejorar la preparación, el alcance, la calidad y el seguimiento de sus controles en los Estados miembros. La aplicación de estas medidas no ha podido producir efectos tangibles durante el año 2000.

*Conclusiones y recomendaciones***Conclusiones**

3.74. El Tribunal no ha constatado que haya disminuido el nivel de errores presentados en las declaraciones de gastos relativas a los períodos de programación concluidos. Como en el pasado, la persistencia de un nivel significativo de errores en las intervenciones cerradas indica que la probabilidad de que los errores se detecten y se corrijan sigue siendo escasa. Los sistemas de control financiero reforzados en 1997 [fichas de subvencionabilidad, Reglamento (CE) n° 2064/97], las modalidades de cierre más precisas y los protocolos de control con las autoridades nacionales no han demostrado su eficacia.

3.75. Los controles efectuados por la Comisión durante el tiempo en que se desarrollan las intervenciones y en el momento de su cierre han disminuido en 2000. El seguimiento de las observaciones resultantes de los controles, y en particular de los del Tribunal, presenta deficiencias que impiden resolver rápidamente los problemas identificados. Además, la Comisión no puede contentarse con solucionar los casos puntuales señalados sin extender las verificaciones a las situaciones análogas.

3.76. Las operaciones del presupuesto del ejercicio 2000 no presentan todas las garantías que serían de desear de legalidad y regularidad. Los compromisos contabilizados no suscitan comentarios, pero una parte significativa de hecho es imputable al ejercicio anterior. Por el contrario, se ha adoptado un importe significativo de decisiones con valor de compromiso jurídico sin unos compromisos presupuestarios. Los pagos del ejercicio correspondientes al pago de anticipos sobre las intervenciones del nuevo período de programación no muestran anomalías. Los pagos intermedios y de cierre relativos a los programas anteriores están afectados por un nivel de errores sustantivos y formales comparables a los de los ejercicios anteriores.

3.74. *Es prematuro evaluar las repercusiones de las declaraciones de cierre exigidas por el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 2064/97 y las orientaciones de cierre hasta que no se haya cerrado un número representativo de programas correspondientes al período 1994-1999. La Comisión considera que la correcta aplicación de estas disposiciones debería reducir considerablemente el riesgo de que los Fondos Estructurales cofinancien gastos no subvencionables.*

3.75. *En 2000 hubo una disminución temporal del número de controles debido al proceso de reforma interno. No obstante se prevé que la concentración de la capacidad de auditoría en las direcciones generales operativas permitirá aumentar el número y la calidad de los controles realizados. Además se están poniendo en marcha nuevos sistemas que deberían mejorar el seguimiento de todos los resultados de las auditorías, incluidos los del Tribunal, lo que también permitirá a la Comisión tener en cuenta de manera más sistemática en sus análisis de riesgos los resultados de auditorías anteriores, especialmente en relación con errores que puedan ser sistemáticos.*

3.76. *La Comisión acepta que hubo ocasiones en que el compromiso presupuestario de los programas aprobados en 2000 se efectuó en 2001, debido a que se siguieron diferentes prácticas para adoptar los programas (véase la respuesta al apartado 9.15). La Comisión no ha podido realizar un examen a fondo de todos los errores señalados por el Tribunal en el escaso tiempo disponible y, respecto de alguno de ellos, no se han recibido aún las respuestas de los Estados miembros. El análisis realizado pone de manifiesto que la mayoría de los errores se refieren a la inclusión por el beneficiario final de elementos inadmisibles o injustificados en las declaraciones de gasto. La otra categoría principal se refiere a la incorrecta aplicación de las normas comunitarias por la autoridad de gestión. No obstante, en algunos casos, la Comisión no comparte la interpretación del Tribunal. En cualquier caso, la Comisión concluirá la investigación de los casos señalados por el Tribunal y garantizará que se aplican las correcciones financieras necesarias.*

Recomendaciones

3.77. La Comisión debería, por lo tanto, velar por aumentar la eficacia de los sistemas de control establecidos estos últimos años y en particular por que los procedimientos de gestión aplicados por los organismos nacionales y los procedimientos de control aplicados en el marco del Reglamento (CE) n° 2064/97 contribuyan efectivamente a garantizar la legalidad y la regularidad de las operaciones financiadas por los Fondos comunitarios. La Comisión también debería, en esta perspectiva, establecer unos procedimientos armonizados más eficaces en materia de cierre de las intervenciones, que incluyan suficientes controles efectuados por ella misma.

3.77. La Comisión reitera su punto de vista, expuesto en la respuesta al apartado 3.76 del Informe anual 1999, a saber, que la prioridad principal debe ser el mantenimiento de los avances logrados en la mejora de los sistemas de gestión y control financieros en los Estados miembros. La adopción de los Reglamentos (CE) n° 438/2001 y (CE) n° 448/2001 proporciona el marco jurídico pormenorizado necesario para garantizar el logro de este objetivo. El resultado de las auditorías de los sistemas que se están realizando en la actualidad, principalmente por parte del FEDER, acerca de la aplicación de los requisitos establecidos en el Reglamento (CE) n° 438/2001 y sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2064/97 proporcionará una base que permita extraer conclusiones sobre la idoneidad de los sistemas de gestión y tomar las medidas oportunas en caso necesario.

Las auditorías de los programas correspondientes al período 1994-1999 realizadas por todos los Fondos Estructurales en 2001 y 2002 con vistas a su cierre proporcionará un mayor nivel de garantía en relación con los pagos finales.

SEGUIMIENTO DE LAS OBSERVACIONES ANTERIORES

Acciones a favor de las pequeñas y medianas empresas

Introducción

3.78. El Tribunal ha examinado las medidas adoptadas por la Comisión en respuesta a las observaciones formuladas anteriormente ⁽²⁵⁾ sobre la aplicación de las acciones a favor de las empresas, en particular de las pequeñas y medianas empresas (en lo sucesivo «PYME») en el marco de los Fondos Estructurales. El Tribunal había observado debilidades, principalmente en lo que se refiere a la evaluación, el marco reglamentario, la identificación de las acciones, la verificación del respeto de las normas de competencia y la coordinación, así como en la aplicación de las intervenciones, en particular en el marco de la ingeniería financiera y de los servicios a las empresas. Desde la aprobación de la gestión relativa al ejercicio 1994, el Consejo recomendaba que se facilitara el acceso de las PYME a los instrumentos existentes, que se orientaran de nuevo las acciones a favor de las PYME para tener en cuenta sus necesidades y que se mejorara la evaluación de los medios y de los

⁽²⁵⁾ Se trata principalmente de los Informes anuales sobre los ejercicios 1994 (apartados 5.66 a 5.104), 1996 (apartados 6.43 a 6.104) y 1998 (apartados 3.54 a 3.59).

resultados de la acción comunitaria en este ámbito ⁽²⁶⁾. En 1998, con ocasión de la aprobación de la gestión de 1996, el Consejo recomendaba que se racionalizaran y simplificaran los procedimientos de ayuda, que se hicieran más accesibles las ayudas a las PYME y que la Comisión se encargara de que los servicios ofrecidos a las PYME respondieran a una demanda efectiva ⁽²⁷⁾. El Parlamento, por su parte, se alarmaba ante la revelación del Tribunal de Cuentas, según la cual se habían puesto a disposición en el presupuesto comunitario fondos para financiar una serie de medidas potencialmente imposibles de gestionar, destinadas a promover las PYME ⁽²⁸⁾.

Confirmación de las lagunas identificadas por el Tribunal

3.79. A fin de responder a las observaciones del Tribunal, la Comisión puso en marcha, en 1997, una macroevaluación sobre el efecto de los Fondos Estructurales sobre las PYME y, a continuación, evaluaciones temáticas sobre los Centros Europeos de Empresa e Innovación (en la sucesivo «CEEI») y sobre ingeniería financiera ⁽²⁹⁾. Estas evaluaciones confirmaron las principales observaciones del Tribunal en materia de ayudas a las PYME, en particular en cuanto a la falta de respeto

3.79. *Si bien es cierto que esta evaluación temática enuncia una serie de aspectos que hay que mejorar desde el punto de vista de las intervenciones de los Fondos Estructurales en favor de las PYME, en ella también se afirma que «... Ante todo resulta evidente de la investigación que las intervenciones de los Fondos Estructurales han tenido unos efectos considerables en el sector de las PYME, contribuyendo con ello poderosamente a perseguir unos objetivos más amplios para la política regional...».*

⁽²⁶⁾ Recomendación del Consejo, de 11 de marzo de 1996, sobre la aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1994.

⁽²⁷⁾ Recomendación del Consejo, de 9 de marzo de 1998, sobre la aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1996.

⁽²⁸⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de marzo de 1998, por la que se informa a la Comisión de las razones del aplazamiento de la decisión de aprobación de la gestión de la ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1996 (DO C 138 de 4.5.1998, p. 43).

⁽²⁹⁾ *Thematic Evaluation of Structural Funds Impacts on SME*, Comisión Europea, Ernst and Young, julio de 1999.
Evaluation of Community measures in support of European Community business and innovation centres (EC-BICS), Madrid-Karlsruhe, febrero de 1999, Dr-Ing Jürgen Wüst.
Evaluation of Financial Engineering Measures in Structural Policies, Comisión Europea, Ernst and Young, abril de 1998.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

de las normas en materia de información y de publicidad⁽³⁰⁾, a la escasa visibilidad de las acciones, a las deficiencias que afectaban la coordinación de las intervenciones⁽³¹⁾, a las carencias de las evaluaciones del efecto de las intervenciones, a las debilidades de las apreciaciones previas y a la ausencia de indicadores adecuados, en particular en el marco de la ingeniería financiera⁽³²⁾. Las evaluaciones también han constatado la necesidad de mejorar los dispositivos de prestación de servicios a las PYME, como los CEEI, de acelerar el desarrollo de los sistemas de «ventanilla única», y de simplificar las acciones existentes para facilitar el acceso de las PYME a las financiaciones comunitarias.

Consideración en el plano reglamentario de las lagunas identificadas

3.80. Las recomendaciones del Tribunal influyeron en las propuestas legislativas presentadas por la Comisión de cara al nuevo período y en las Orientaciones para los programas del período 2000-2006⁽³³⁾. Al haberse

⁽³⁰⁾ Más de un cuarto (25,6 %) de las PYME objeto de la evaluación temática sobre las PYME beneficiarias de ayuda de los Fondos Estructurales ignoraba la procedencia comunitaria de los fondos recibidos. El Tribunal había señalado en su Informe anual de 1996 (apartados 6.53 a 6.59) una serie de prácticas que explicarían esa falta de información.

⁽³¹⁾ El sondeo efectuado en 1998 entre PYME beneficiarias de varias ayudas comunitarias muestra que el 69,7 % de éstas consideran los regímenes correspondientes como «no integrados en absoluto». Este porcentaje asciende al 85,1 % de las PYME que recibieron ayudas del FEDER y del FSE. Los autores de la evaluación llegan a la conclusión de que a escala comunitaria, es necesario mejorar la coherencia general de los distintos programas de la Comisión relacionados con el desarrollo de las PYME, lo que confirma las observaciones del Tribunal (Informe anual relativo al ejercicio 1996, apartados 6.98 y 6.99).

⁽³²⁾ Se entiende por «ingeniería financiera» las formas de participación de los Fondos Estructurales en la aplicación de las medidas distintas de la ayuda no reembolsable citadas en el apartado 3 del artículo 28 del Reglamento (CE) n° 1260/1999. Se trata en particular de ayuda reembolsable, bonificaciones de interés, garantía, participación, participación en el capital riesgo u otra forma de financiación.

⁽³³⁾ DO C 267 de 22.9.1999, p. 2. Estas Orientaciones prevén que «la asistencia en virtud de los Fondos Estructurales destinada a promover el sector productivo debe centrarse particularmente en torno a las PYME».

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La simplificación de los procedimientos y la mejora de los mecanismos de prestación de servicios a las PYME son objetivos que comparte la Comisión. El planteamiento de la «ventanilla única» mencionado por el Tribunal constituye unos de los medios de actuación que puede contribuir a la realización de los objetivos.

3.80. *La evaluación temática acerca de las repercusiones de los Fondos Estructurales en las PYME dio lugar a diversas conclusiones. Respecto a la conclusión mencionada en este apartado, la Comisión reconoce abiertamente que los objetivos para el período 1994-1999 no eran suficientemente claros ni estaban cuantificados. Fue en parte por este motivo por lo que se encargó la evaluación temática, con el fin de conocer los efectos de los Fondos Estructurales en las PYME y de analizar los medios más eficaces de prestar ayuda a este tipo de empresas. Los resultados de la evaluación se han utilizado para elaborar la programación de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006, sobre todo en lo tocante al modo de asegurar una mejor selectividad de la ayuda destinada a las PYME. Además, debido a que se trataba de una evaluación temática realizada a mitad del período de programación, era inevitable que no se pudiesen sacar conclusiones definitivas acerca de los efectos de los Fondos Estructurales sobre las PYME en el período 1994-1999.*

Además del cálculo del gasto dedicado a las PYME, la evaluación temática sirvió también para calcular el número de empresas beneficiarias y los puestos de trabajo creados. La conclusión es que, entre 1989 y 1999, más de un millón y medio de PYME recibieron ayuda de los Fondos Estructurales, lo que representa el 21,2 % de las empresas subvencionables de este tipo. Asimismo, el cálculo realizado sitúa en 2,3 millones el número de puestos de trabajo brutos creados entre 1994 y 1999, lo que representa 2 millones de puestos de trabajo netos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

reducido el número de intervenciones y suprimido la iniciativa comunitaria PYME ⁽³⁴⁾, la estrategia de ayuda a las PYME debería simplificarse y ganar en coherencia. El nuevo marco reglamentario debería permitir mejoras de la gestión de las acciones a favor de las PYME, de su seguimiento y de su evaluación, a condición de que las disposiciones sean operativas cuanto antes. El nuevo Reglamento relativo a los sistemas de gestión y de control de los Fondos Estructurales fue aprobado por la Comisión en marzo de 2001 ⁽³⁵⁾. Por otra parte, el Reglamento (CE) n° 1159/2000 de la Comisión, de 30 de mayo de 2000, sobre las actividades de información y de publicidad que deben llevar a cabo los Estados miembros en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales ⁽³⁶⁾, debería mejorar la visibilidad de las acciones. Además, también se ha establecido un nuevo marco reglamentario en el ámbito de la competencia ⁽³⁷⁾. Con respecto al período 1994-1999, y con excepción de la aprobación en 1997 de las fichas de subvencionabilidad ⁽³⁸⁾ y del Reglamento (CE) n° 2067/97, las medidas adoptadas no han podido tener una incidencia significativa en los programas ya aprobados y en curso.

⁽³⁴⁾ En particular, por lo que respecta a la iniciativa PYME, el Tribunal había constatado (Informe anual de 1996, apartados 6.86 a 6.91) que los programas pertenecientes a dicha iniciativa bien retomaban medidas idénticas o similares a las de los MCA, bien creaban nuevas medidas destinadas a los mismos objetivos que las ya existentes.

⁽³⁵⁾ Reglamento (CE) n° 438/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales (DO L 63 de 3.3.2001, p. 21).

⁽³⁶⁾ DO L 130 de 31.5.2000, p. 30.

⁽³⁷⁾ Se trata de los Reglamentos (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1) y del Reglamento (CE) n° 994/1998 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (DO L 142 de 14.5.1998, p. 1), así como de los Reglamentos de la Comisión aprobados en virtud de éste sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas en favor de las PYME, a las ayudas *de minimis* y a las ayudas a la formación: Reglamentos (CE) n° 68/2001, (CE) n° 69/2001 y (CE) n° 70/2001 de 12 de enero de 2001 (DO L 10 de 13.1.2001, pp. 20, 30 y 33 respectivamente).

⁽³⁸⁾ Decisiones de la Comisión, de 23 de abril de 1997, por las que se modifican las decisiones de aprobación de los MCA, DOCUP y programas de iniciativa comunitaria (DO L 146 de 5.6.1997, p. 1).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Otro de los objetivos de la evaluación era determinar la amplitud de los efectos ajenos a las medidas en los regímenes de ayuda destinados a las PYME. Habida cuenta de los resultados de la evaluación y para aumentar el efecto de la ayuda de los Fondos Estructurales a las PYME, la Comisión da más prioridad a la ayuda indirecta para este tipo de empresas que a la ayuda directa, lo que se refleja en los programas del período 2000-2006.

La estrategia europea de empleo subraya el importante papel desempeñado por las PYME en materia de empleo en la Unión Europea. Las intervenciones combinadas de los Estados miembros, de los diferentes Fondos Estructurales y del Banco Europeo de Inversiones (BEI) tienen por objeto satisfacer las necesidades de las PYME en el momento de su creación y durante su evolución en el mercado competitivo (financiación, contratación de personal, cualificación de los asalariados, etc.).

La aprobación tardía del nuevo reglamento sobre gestión y control tuvo un efecto limitado en la gestión de los Fondos, ya que la mayoría de los programas operativos se aprobó entre finales de 2000 y marzo de 2001, y que los principales requisitos de la Comisión se comunicaron a los Estados miembros en marzo de 2000 y se examinaron detenidamente en los comités de los Fondos entre esa fecha y el momento en que se efectuó la votación en el Comité de gestión en diciembre de 2000.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.81. Las fichas de subvencionabilidad han permitido aclarar desde el 1 de mayo de 1997 algunos de los problemas planteados por el Tribunal (Informe anual relativo al ejercicio 1996, apartados 6.73 a 6.76 y 6.84), en particular en lo que respecta a la financiación alternativa de los proyectos cofinanciados y a la ingeniería financiera. En el período 2000-2006, estas fichas han sido sustituidas por las normas incluidas en el Reglamento (CE) n° 1685/2000 de la Comisión ⁽³⁹⁾. No obstante, las condiciones de subvencionabilidad relativas a la financiación alternativa no se han incluido en las nuevas normas y las relativas a la ingeniería financiera se han modificado sustancialmente ⁽⁴⁰⁾, lo que ha causado incertidumbres (véase el apartado 3.91).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.81. Durante el período de programación 1994-1999, la «financiación alternativa» o «pago alternativo» -incluido en la ficha informativa 16 de las fichas de subvencionabilidad de la iniciativa SEM 2000- se utilizó como instrumento de gestión destinado a emplear con la mayor eficacia posible la financiación facilitada en diferentes fechas por todos los socios financieros: Comunidad, gobiernos nacionales y entidades públicas.

Para el período de programación 2000-2006, en los procedimientos financieros se han incluido compromisos automáticos anuales, un sistema de anticipos y pagos más rápidos. De ahí que la Comisión no considerara necesario mantener la antigua ficha 16 al revisar las normas de subvencionabilidad. Ningún Estado miembro mostró su oposición al respecto y el Comité para el desarrollo y la reconversión de las regiones aprobó las nuevas normas de subvencionabilidad antes de que lo hiciera la Comisión.

La falta de una norma específica no implica que no deba volver a emplearse este instrumento de gestión del flujo de caja. Evidentemente, el Reglamento (CE) n° 1260/1999, en concreto su artículo 29, debe cumplirse íntegramente. Lo que quiere decir que se considera que todos los proyectos, independientemente de la fuente material de financiación pública, deben ser cofinanciados por la Comunidad dentro de los límites del artículo 29 y que en las cartas de concesión se debe consignar el importe exacto de la ayuda procedente de los Fondos Estructurales. Con el fin de subrayar su carácter de instrumento de gestión del flujo de caja, la Comisión prefiere denominarlo «pago alternativo» en vez de financiación alternativa.

La Dirección General de Política Regional ha explicado esta posición en varias ocasiones a las autoridades de los Estados miembros, de manera oral y por escrito.

⁽³⁹⁾ Reglamento (CE) n° 1685/2000 de la Comisión, de 28 de julio de 2000, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo en lo que se refiere al carácter subvencionable de los gastos en el marco de las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales (DO L 193 de 29.7.2000, p. 39).

⁽⁴⁰⁾ El elemento clave que justifica la cofinanciación comunitaria se enunciaba claramente en las fichas de 1997: «La implicación de la Comunidad en las técnicas de ingeniería financiera debería estar limitada y, en cualquier caso, debería evitar sustituir u obstaculizar el sistema financiero, a menos que se haya demostrado que este último no está adaptado a las necesidades de desarrollo de la región en cuestión». No obstante, este principio elemental no se ha recogido en las normas de 2000.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.82. Varias disposiciones del nuevo reglamento general abordan dificultades señaladas por el Tribunal. De ese modo, las nuevas disposiciones en materia de modulación de los porcentajes de participación ⁽⁴¹⁾ precisan el tratamiento de los proyectos generadores de ingresos sustanciales netos, reducen la participación de los fondos en el caso de inversiones en las empresas (del 50 al 35 % y del 30 al 15 % en los objetivos n° 1 y n° 2 respectivamente) e introducen una discriminación positiva en favor de las PYME (posibilidad de mejorar hasta el 10 % el porcentaje de ayuda para las formas de financiación distintas de las ayudas directas).

3.83. En adelante se prevé la obligación de reasignar a los mismos fines las ayudas reembolsadas a la autoridad de gestión o a otra autoridad pública ⁽⁴²⁾. Asimismo, se han incorporado normas de prevención, tanto del desvío de las ayudas de los Fondos Estructurales de su objetivo inicial como de la obtención de ventajas indebidas por parte de las empresas o de las entidades públicas durante un plazo definido de cinco años ⁽⁴³⁾. Esto ofrece a la Comisión nuevos instrumentos para evitar situaciones discutibles, como la ausencia de recuperación de los importes que deberían haberse recobrado, la retención por parte de los gestores de los fondos recuperados, la deslocalización de inversiones que se hayan beneficiado de ayudas o la venta de infraestructuras cofinanciadas (por ejemplo, con motivo de privatizaciones) y para las cuales las disposiciones reglamentarias anteriores no daban una respuesta apropiada. No obstante, las disposiciones citadas en los apartados anteriores plantean problemas de interpretación y la Comisión debería precisar el modo en que pretende aplicar los principios generales así enunciados para que dichas disposiciones sean operativas y puedan seguirse y controlarse de manera adecuada.

Mejor identificación de las acciones en favor de las pequeñas y medianas empresas

3.84. La evaluación temática de las PYME ha permitido identificar mejor las medidas en favor de éstas y los recursos que se les dedican, como ya había solicitado el Tribunal (Informe anual 1996, apartado 6.96), y

⁽⁴¹⁾ Considerando 40 y artículo 29 del Reglamento (CE) n° 1260/1999.

⁽⁴²⁾ Apartado 3 del artículo 28 del Reglamento general y artículo 8 del nuevo Reglamento relativo a los sistemas de gestión y control, que prevé la obligación, por parte de las autoridades de gestión o de pago, de mantener una contabilidad de los importes recuperables y de garantizar que los importes en cuestión se recuperen sin retraso injustificado.

⁽⁴³⁾ Apartado 4 del artículo 30 del Reglamento general.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.82-3.83. *La Comisión considera que el cálculo del flujo de caja actualizado es el método más apropiado para determinar los ingresos netos de una operación. Según esta fórmula y teniendo presente el considerando 40 del Reglamento general, se consideraría que se han producido unos ingresos netos considerables cuando el valor actual neto del futuro flujo de ingresos menos los gastos de explotación ascienda al menos al 25 % del coste de la inversión. Se entiende por gastos de explotación los gastos derivados de una inversión, incluidos los gastos de conservación pero excluidos la depreciación o el coste de la inversión. La Comisión está preparando actualmente una nota orientativa destinada a los Estados miembros sobre la aplicación práctica y razonable del apartado 4 del artículo 29.*

3.84-3.85. *La Comisión está de acuerdo en que la existencia de una mejor información depende de la mejora de los sistemas de seguimiento que haya en los Estados miembros. Teniendo presente que la aplicación de los programas del período 2000-2006 se encuentra en una fase inicial, la Comisión no cree que se haya avanzado con lentitud. La creación de sistemas de información nuevos lleva tiempo, sobre todo en los Estados miembros en los que la ejecución de las*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

posteriormente el Consejo ⁽⁴⁴⁾ y el Parlamento ⁽⁴⁵⁾. Al no disponerse de cifras, ha debido efectuarse una estimación global de los gastos destinados a las PYME (21 353 millones de euros, el 18,2 % del total de los Fondos Estructurales para el período 1994-1999). Conocer la situación relativa a otro dato, como por ejemplo al final del período, exigiría una repetición del ejercicio, lo que pone de manifiesto que el problema de fondo sigue siendo la ausencia de sistemas de datos fiables que permitan un seguimiento adecuado de las intervenciones, como ha señalado el Tribunal en numerosas ocasiones ⁽⁴⁶⁾.

3.85. La Comisión, basándose en el artículo 36 del Reglamento general, ha propuesto un nuevo sistema de reparto de los ámbitos de intervención de los Fondos Estructurales por categoría ⁽⁴⁷⁾. La información que se debe transmitir a la Comisión, debería permitir a ésta realizar síntesis sobre las actividades de los Fondos a partir de las distintas intervenciones. Por otra parte, la letra a) del apartado 1 del artículo 34 prevé la implantación de dispositivos de recogida de datos financieros y estadísticos fiables, así como la transmisión de dichos datos utilizando, en la medida de lo posible, sistemas informáticos. Por otra parte, la Comisión ha propuesto una metodología relativa a los indicadores para el seguimiento y la evaluación ⁽⁴⁸⁾ que tiene en cuenta específicamente a las PYME. Comienzan a realizarse esfuerzos en los Estados miembros para adaptarse a estas nuevas iniciativas. La mejora real de la información de

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

intervenciones está muy descentralizada. Además, la información recogida debe contribuir a la gestión de proyectos a escala local y también debe tener validez en el contexto de la síntesis nacional o europea sobre asuntos horizontales (PYME, igualdad de oportunidades, etc.). La Comisión confía en que el esfuerzo realizado para crear esos sistemas quedará compensado con la obtención de información de mejor calidad en los informes anuales y, especialmente, en la evaluación intermedia, que debe estar terminada a finales de 2003.

3.85. *Los Estados miembros deben rendir cuentas, principalmente en los informes anuales de ejecución, del funcionamiento de estos dispositivos de recogida de datos, gestionados bajo la responsabilidad de las autoridades de gestión.*

⁽⁴⁴⁾ Recomendación del Consejo sobre la aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1996.

⁽⁴⁵⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de marzo de 1998, por la que se informa a la Comisión de los motivos del aplazamiento de la decisión de aprobación de la gestión sobre la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea del ejercicio 1996, apartados 22 y 23 (DO C 138 de 4.5.1998, p. 43). El Parlamento señala que se han asignado recursos importantes de los Fondos Estructurales para ayuda a las PYME durante el período de programación 1994-1999, pero que, hasta la fecha, la Comisión ha sido totalmente incapaz de explicar cómo se han destinado dichos recursos.

⁽⁴⁶⁾ Véase el Informe anual de 1999, apartado 3.27.

⁽⁴⁷⁾ Este reparto estaba incluido en el «Vade-mécum: Planes y documentos de programación de los Fondos Estructurales 2000-2006» (Comisión, DG REGIO, julio de 1999) y figura en anexo al nuevo Reglamento de gestión y de control.

⁽⁴⁸⁾ Indicadores para el seguimiento y la evaluación: una metodología indicativa. Nuevo período de programación 2000-2006: documentos de trabajo metodológico. Documento de trabajo n° 3, Comisión, DG REGIO, julio de 1999.

conjunto disponible sobre la programación, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones estructurales depende del buen funcionamiento de estos nuevos dispositivos.

Iniciativas adoptadas para mejorar la verificación del respeto de las normas de competencia

3.86. El Tribunal había observado insuficiencias en los procedimientos de verificación de las normas de competencia (Informe anual relativo al ejercicio 1996, apartados 6.46 y 6.53 a 6.68; Informe anual relativo al ejercicio 1998, apartados 3.58 y 3.59). Se han adoptado iniciativas recientemente, tanto en la Comisión como en los Estados miembros, para mejorar la información disponible sobre las ayudas concedidas. Además, la Comisión creó en 2001, a raíz de una petición del Parlamento Europeo ⁽⁴⁹⁾, un registro de las decisiones relativas a las ayudas estatales. El nuevo marco reglamentario en materia de ayudas estatales contiene disposiciones de control que refuerzan las obligaciones de registro y comunicación anual de la información sobre las ayudas concedidas. Es demasiado pronto para evaluar el impacto de estas disposiciones destinadas a simplificar y a aumentar la transparencia en el ámbito de las ayudas estatales. No obstante, las nuevas disposiciones en la materia deberían permitir a la Comisión mejorar sus procedimientos de comprobación del respeto de las normas de competencia, siempre que se dote de los medios adecuados.

3.87. El Tribunal había recomendado que los textos de los programas indiquen las referencias específicas a los textos legislativos y a los demás instrumentos jurídicos destinados a garantizar la exacta aplicación de las políticas comunitarias, para facilitar el respeto de las normas y de los procedimientos correspondientes por parte de los operadores. La Comisión elaboró en 2000 un documento en el que se fijaban los principios y los procedimientos que se habían de seguir durante la aplicación de los Fondos Estructurales por lo que atañe al respeto del Derecho de la competencia en materia de ayudas estatales para el nuevo período de programación (2000-2006) ⁽⁵⁰⁾. El elemento fundamental de los nuevos procedimientos es la elaboración de cuadros de indicadores de las ayudas estatales, que forman parte de cada programa. En adelante es imperativo que la Comisión siga adecuadamente la evolución de dichos cuadros y que las autoridades de gestión los mantengan

3.86-3.88. *Las obligaciones respecto al seguimiento de las ayudas estatales que se imponen a las autoridades nacionales en los nuevos programas y que abarcan tanto las ayudas de minimis como el conjunto de las demás ayudas, garantizan el cumplimiento de las normas y límites vigentes en la materia. El reglamento de aplicación sobre los sistemas de gestión y control concede una gran importancia a los sistemas que garantizan el cumplimiento de las normas comunitarias, incluidas las relativas a las ayudas estatales. Este es, por otro lado, uno de los aspectos de los sistemas que la Comisión va a comprobar de manera especial.*

⁽⁴⁹⁾ Resolución del Parlamento Europeo sobre el XXVIII Informe de la Comisión sobre la política de la competencia, de 18 de enero de 2000. Informe PE A5-0078/99. Resolución del Parlamento Europeo sobre el XXIX Informe de la Comisión sobre la política de la competencia, de 24 de octubre de 2000.

⁽⁵⁰⁾ Fondos Estructurales y ayudas estatales. Procedimientos de aplicación (DG REGIO G1, 15 de mayo de 2000).

actualizados y los completen mediante la introducción de referencias específicas a las disposiciones nacionales y regionales aplicables.

3.88. En determinados casos de inversiones en infraestructuras, en particular de los sectores de telecomunicaciones, transporte o energía, la contrapartida de las financiaciones comunitarias consiste en la aportación de una empresa o de un organismo sin que los importes en cuestión transiten por los circuitos presupuestarios nacionales. Deben tomarse medidas para garantizar que estas ayudas comunitarias estén sujetas a las mismas disposiciones y a los mismos controles que las ayudas nacionales ⁽⁵¹⁾.

Aspectos específicos relativos al Fondo Social Europeo

3.89. La síntesis de las evaluaciones finales del FSE 1994-1999 ⁽⁵²⁾ no presenta ninguna indicación sobre las ayudas a las PYME en la parte dedicada al objetivo n° 1. Sólo contiene elementos heterogéneos en la parte relativa al objetivo n° 4, pese a encontrarse indicaciones significativas de la participación de las PYME en los informes de evaluación nacionales relativos a este objetivo. Con respecto al período 2000-2006, la Comisión identificó en el caso de los objetivos n° 1 y n° 3 los medios financieros del FSE reservados al pilar «espíritu de empresa» de la estrategia europea para el empleo, que ascienden a unos 8 000 millones de euros, el 13 % de la dotación financiera global del FSE. Por otra parte, en el caso de los Fondos Estructurales, no se ha incluido para el nuevo período la obligación reglamentaria ⁽⁵³⁾ de tener en cuenta las necesidades específicas de las PYME en las acciones aplicadas en virtud del antiguo objetivo n° 4. Hay que señalar que la Comisión aprobó

3.89. *El FSE contribuye a medidas o actuaciones integradas encaminadas a lograr el desarrollo económico en programas que no se han sometido en su totalidad a una evaluación final en el marco de la cooperación, pero que se han examinado con motivo de evaluaciones temáticas realizadas por cuenta de la Comisión (evaluaciones temáticas sobre las PYME y sobre I+D).*

El carácter «heterogéneo» resulta de la diversidad de las condiciones en que se realizan las evaluaciones finales: programación, calendario y mandato de los evaluadores, principalmente. En relación con las PYME, el aumento del número de estas empresas que participa en el objetivo n° 4 constituye un resultado considerable.

⁽⁵¹⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1996, apartado 6.84, y recomendaciones del Tribunal en su Dictamen sobre las propuestas de nuevos reglamentos en materia de gastos estructurales, apartado 7.3 del Dictamen n° 10/98 (DO C 401 de 22.12.1998), sobre determinadas propuestas de reglamentos en el marco de la Agenda 2000.

⁽⁵²⁾ Conclusiones de las evaluaciones finales 1994-1999, documento presentado al Comité del FSE, de 28 de septiembre de 2000.

⁽⁵³⁾ Artículo 1 del Reglamento (CEE) n° 4255/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88 en lo que respecta al Fondo Social Europeo (DO L 374 de 31.12.1988, p. 21), modificado por el Reglamento (CEE) n° 2084/93 (DO L 193 de 31.7.1993, p. 39).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

en enero de 2001, en el marco de la política de competencia (apartado 3.86), un Reglamento ⁽⁵⁴⁾ destinado a facilitar el acceso de las PYME a las ayudas a la formación.

3.90. La coordinación entre la Dirección General de Empleo y la Dirección General de Empresa sigue siendo insuficiente, lo que se traduce sobre el terreno en la existencia de procedimientos lentos e impide que funcione el planteamiento de «ventanilla única», que debería facilitar la creación y el desarrollo de las PYME. Esta carencia también ha sido subrayada por el Comité Económico y Social en su Dictamen n.º CES 592/2000 de 24 de mayo de 2000. Por otra parte, la Comunicación de la Comisión relativa al análisis de los instrumentos financieros específicos destinados a las PYME ⁽⁵⁵⁾ no reserva ningún lugar al FSE.

Ingeniería financiera y servicios a las empresas

3.91. Con respecto al apoyo comunitario a técnicas de ingeniería financiera, incluidas las subvenciones globales, el Tribunal había observado (Informe anual relativo al ejercicio 1996, apartados 6.75 a 6.80) deficiencias en la aplicación de las acciones en cuestión, debidas a la falta de una definición precisa de los objetivos por alcanzar y de las disposiciones de aplicación. El Tribunal ha podido constatar de nuevo en 2000 que, por ejemplo, reembolsos de préstamos cofinanciados pueden servir como contrapartida nacional de los Fondos Estructurales. Además, la aplicación de las subvenciones globales ha continuado encontrando dificultades, en particular en la definición de las disposiciones de aplicación, lo que ha causado retrasos importantes en la aprobación de decisiones, la firma de los convenios entre la Comisión y los organismos intermediarios y el pago de anticipos. En particular, el examen por la Comisión de nuevas técnicas de ingeniería financiera que se han de aplicar en el período 2000-2006 ha seguido poniendo de manifiesto dificultades importantes con respecto a la compatibilidad de las ayudas de los Fondos Estructurales a los fondos y sociedades de capital riesgo con las demás políticas comunitarias. El Consejo

⁽⁵⁴⁾ Reglamento (CE) n.º 68/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas a la formación (DO L 10 de 13.1.2001, p. 20).

⁽⁵⁵⁾ COM(2000) 653 final, de 18 de octubre de 2000.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.90. En marzo de 2001, la Comisión publicó un examen global de las actividades de la Unión Europea respecto de las PYME [Informe sobre las actividades de la Unión en favor de la pequeña y mediana empresa (PYME) desde 1997 a 2000 — COM (2001) 98 final de 1 de marzo de 2001].

Respecto al dictamen del Comité Económico y Social sobre la Carta europea de la pequeña empresa, la Comisión presentó en la cumbre de Estocolmo un primer informe anual sobre los avances realizados por los Estados miembros y la Comisión con relación a aquella. El informe se presentó en forma resumida sólo por esa vez; a partir de 2002, incluirá una evaluación más detallada de los avances realizados por los Estados miembros y la Comisión.

Los avances conseguidos con relación a la Carta se incluyeron también en el Informe de ejecución de «BEST», presentado en el Consejo de Industria de 5 de diciembre de 2000. En dicho informe se examina la cuestión de la «ventanilla única» en los epígrafes titulados «Mejorar la visibilidad de los servicios de apoyo» y «Mejora de la administración pública».

3.91. La Comisión no publicará la «Guía de técnicas de ingeniería financiera» hasta que no se aclare la compatibilidad de las normas de competencia con las intervenciones para las sociedades de capital riesgo. La compatibilidad de las ayudas estatales atribuidas a las PYME mediante fondos de capital riesgo con las normas de competencia constituye una cuestión delicada que, por otro lado, no atañe sólo a las regiones beneficiarias de los Fondos Estructurales, sino al conjunto de la Unión Europea. La Comisión presentará un documento al respecto próximamente.

La Guía incluirá las nuevas reglas y tendrá en cuenta, evidentemente, los documentos de la Comisión citados en el punto 3.85. Además de los trabajos mencionados en dicho punto y el trabajo sobre la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a la ayuda pública para el desarrollo de la actividad de capital riesgo, a que se refiere el punto 3.82, la Comisión acaba de poner en marcha un estudio sobre los métodos para cofinanciar con el FEDER los sistemas de préstamos bonificados cuya contribución pública se paga retroactivamente y cuyas necesidades de financiación rebasan, por lo tanto, el período de programación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Europeo de Estocolmo pidió finalmente a la Comisión que precisara la manera en que se aplicarán las normas en materia de ayudas públicas a las medidas destinadas a promover el capital riesgo para mejorar el entorno financiero de las PYME ⁽⁵⁶⁾.

3.92. Con respecto a las estructuras de apoyo a las actividades de las PYME y, más en particular los Centros Europeos de Empresa y de Innovación (CEEI), el Tribunal había constatado (Informe anual relativo al ejercicio 1996, apartados 6.69 a 6.71) que los gastos declarados correspondían en gran parte de estas acciones a la financiación de las estructuras existentes o de reciente creación, e incluso de redes y sus gastos de funcionamiento, sin que ello proceda de un enfoque coherente. La Comisión publicó en 2000 una Guía que define las condiciones de base para la creación de los CEEI y las modalidades de financiación de éstos por el FEDER ⁽⁵⁷⁾. Los principios generales establecidos en la Guía pueden finalmente responder a las observaciones y recomendaciones formuladas por el Tribunal desde 1993 en materia de CEEI ⁽⁵⁸⁾. No obstante, es necesario que la Comisión se dote de los medios necesarios para asegurarse de que efectivamente se respeten sobre el terreno.

Informe especial nº 22/98 sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

3.93. En su recomendación para la aprobación de la gestión de 1997 ⁽⁵⁹⁾, el Consejo subraya la importancia

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Guía deberá permitir reflejar los acontecimientos más recientes que se hayan producido en el ámbito de la ingeniería financiera y ayudar a las autoridades regionales y a las agencias regionales de desarrollo a aplicar mejor estos instrumentos. En ella se ofrecerán modelos de «mejores prácticas» para saber como preparar, dirigir y aplicar los fondos de capital riesgo, los fondos de préstamo, los fondos de garantía y otros instrumentos semejantes.

La preparación de la Guía va asociada a la preparación de un plan de promoción del conocimiento de las posibilidades de financiación pública de sociedades de capital riesgo adaptado a las diferentes regiones, utilizando el método de difusión de las mejores prácticas, sobre todo entre regiones beneficiarias. En estas regiones, las costumbres de las PYME de recurrir a la financiación mediante capital riesgo son muy heterogéneas.

3.92. *Mediante una evaluación independiente, la Comisión ha indicado de manera clara en la Guía de los Centros Europeos de Empresa e Innovación 2000 que los CEEI podrán seguir siendo financiados por el FEDER, dentro del marco comunitario de apoyo y por iniciativa de las autoridades públicas competentes según el principio de subsidiariedad. También podrán recibir, por mediación del FEDER, una remuneración por los servicios prestados. La Comisión examinará sobre esta base el modo de poner en práctica las recomendaciones del Tribunal.*

⁽⁵⁶⁾ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Estocolmo de 23 y 24 de marzo de 2001, p. 21.

⁽⁵⁷⁾ «Guía de los CEEI. Un instrumento al servicio del desarrollo regional y de las empresas», Comisión Europea, ISBN 92-828-9300-6.

⁽⁵⁸⁾ Véase el Informe especial del Tribunal nº 5/93 sobre los CEEI (DO C 13 de 17.1.1994).

⁽⁵⁹⁾ Documento del Consejo nº 5911/99 de 19 de febrero de 1999.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

que concede a la política comunitaria en favor de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, pide que se corrijan las debilidades (en particular, el coste de la oficina de asistencia técnica) del programa comunitario a medio plazo e invita a evitar las duplicaciones entre el FSE, eje principal (*mainstream*) y la iniciativa comunitaria NOW. En los programas operativos aprobados por la Comisión para las acciones estructurales 2000-2006, los importes dedicados a las acciones específicas de la igualdad de oportunidades en el período 2000-2006 ascienden a 3 537 millones de euros, el 6 % de los gastos totales del FSE. Este porcentaje es superior al 1,6 % alcanzado durante el período 1994-1999, pero todavía es inferior al objetivo del 15 %, fijado por la Comisión en 1998 y solicitado por el Parlamento Europeo ⁽⁶⁰⁾ (apartado 78 del Informe especial n° 22/98).

3.94. La dotación financiera de la iniciativa comunitaria (IC) Empleo para todo el período 1994-1999 ascendió a 1 846,3 millones de euros, de los que el 27 % estaba destinado a la parte NOW (*New Opportunities for Women*: nuevas oportunidades para la mujer). Al final de 2000, sólo se pagó el 78 % de los importes comprometidos. La iniciativa comunitaria Empleo fue sustituida por la iniciativa EQUAL para el nuevo período de programación. El sistema de gestión establecido por la Comisión para la aplicación de esta nueva iniciativa y la lentitud de los procedimientos no permitieron resolver los problemas de retrasos observados anteriormente en la iniciativa Empleo, y el período de programación se encuentra, por lo tanto, reducido al menos en un año. Con respecto al aspecto de la transnacionalidad de los proyectos, capítulo que representa la principal característica específica de las iniciativas comunitarias con respecto a los programas operativos ordinarios, la Comisión todavía no ha aprobado instrucciones para la definición y el control de los gastos subvencionables. Además, no ha fijado en la Comunicación EQUAL una dimensión financiera mínima para este capítulo, que según subrayaba el Informe especial tenía una dimensión secundaria (apartados 33 a 41 del Informe especial n° 22/98).

3.94. *La mayoría de las decisiones sobre la IC Empleo prevén un período de subvencionabilidad posterior al 31 de diciembre de 2000. Los programas correspondientes se cerrarán en el transcurso de 2001 y, como muy tarde, en junio de 2002. La tasa de cobertura del 78 % mencionada por el Tribunal avanzará a medida que se cierren los programas. De aquí a entonces, la Comisión seguirá animando a los Estados miembros a utilizar de manera óptima los créditos que se les hayan concedido al respecto.*

Además, la Comisión finalizará la elaboración, durante el ejercicio de 2001, de una serie de fichas prácticas sobre la transnacionalidad que abarcarán las normas de subvencionabilidad, los elementos mínimos exigidos para celebrar un acuerdo de cooperación transnacional, las normas administrativas y las exigencias sobre intercambio de buenas prácticas.

En la comunicación por la que se establecen las líneas directrices de la iniciativa comunitaria EQUAL, la Comisión no ha considerado útil fijar un presupuesto transnacional mínimo, sino que ha preferido negociarlo con cada Estado miembro y determinarlo conjuntamente, en función de las situaciones nacionales específicas. Además, durante las negociaciones de los programas EQUAL, todos los jefes de misión del FSE recibieron periódicamente información sobre los presupuestos previstos por los demás Estados miembros para transnacionalidad, con el fin de garantizar una cierta armonización.

⁽⁶⁰⁾ Documento COM(98) 131 de 19 de marzo de 1998. Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de mayo de 1999 sobre el informe intermedio de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del programa de acción comunitaria a medio plazo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (1996-2000): «11. [...] recuerda que el Parlamento Europeo ha reclamado que las dotaciones sean asignadas a razón de, al menos, el 15 % a los proyectos relativos a las mujeres por el canal del FSE» (DO C 279 de 1.10.1999, p. 88).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.95. Con respecto a la ejecución del programa de acción comunitaria a medio plazo destinado a promover la igualdad de oportunidades (1996-2000), el importe de referencia financiera, 30 millones de euros ⁽⁶¹⁾, fue superado en 18 millones de euros, lo que representa un exceso de programación del 60 % del importe previsto. Ahora bien, la ejecución presupuestaria sólo alcanzó 43,1 millones de euros (90 %) en créditos de compromiso, de los que se pagaron 34,0 millones (79 %). En este programa, se pusieron en marcha 342 proyectos, de los que 138 estuvieron gestionados por una oficina de asistencia técnica exterior a los servicios de la Comisión. El coste del contrato de asistencia técnica (período del 19 de julio de 1996 al 31 de marzo de 1999) asciende, en créditos de compromiso, a 7,4 millones de euros, de los que 2,9 millones corresponden a gastos de personal y de funcionamiento y a 5,8 millones de euros en créditos de pago, de los que 2,6 millones corresponden a gastos de personal y de funcionamiento. De ese modo, el coste de la estructura exterior establecida para la gestión de este programa representa el 6,7 % y el 7,6 % respectivamente de los compromisos y de los pagos efectuados. Estos importes resultan desproporcionados con relación a la carga de trabajo realizado por la oficina de asistencia técnica (apartados 54 a 65 del Informe especial n° 22/98).

*Iniciativa comunitaria Leader***Fiscalización de Leader I**

3.96. La Comisión puso en marcha por primera vez la iniciativa comunitaria Leader (relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural) en 1991 como complemento a las medidas de desarrollo rural de los programas operativos generales. El objetivo general era encontrar «soluciones innovadoras» para el desarrollo rural, que pudieran servir como modelos para zonas rurales, basadas en la proximidad a las localidades (planeamiento basado en la zona), a los ciudadanos (planeamiento *bottom-up*) y a las actividades (intervenciones y financiación descentralizadas) ⁽⁶²⁾.

3.95. La Comisión ha seguido una política de racionalización sobre la utilización de los servicios de las oficinas de asistencia técnica. Este plan de actuación ha dado lugar, en los dos últimos años, con motivo de la aplicación del programa «Igualdad de oportunidades», a la integración en los servicios de la DG Empleo de las tareas que se habían confiado a la oficina de asistencia técnica a que se refiere el Tribunal.

⁽⁶¹⁾ Artículo 10 de la Decisión 95/593/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, relativa a un programa de acción comunitaria a medio plazo para la igualdad entre hombres y mujeres (1996-2000) (DO L 335 de 30.12.1995, p. 37).

⁽⁶²⁾ Véase la «Nota a los Estados miembros» de la Comisión (DO C 73 el 19.3.1991), así como el Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1995, capítulo 7 (DO C 340 de 12.11.1996).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.97. En 1995, se realizaron fiscalizaciones de Leader I en Italia, España y Alemania. Como reacción a los resultados de la fiscalización ⁽⁶³⁾, el Consejo invitó a la Comisión a aplicar medidas para mejorar la gestión de esta iniciativa comunitaria y le pidió que extrajera conclusiones de los comentarios del Tribunal, en particular en lo que respecta a la evaluación en todas las iniciativas comunitarias ⁽⁶⁴⁾. En su respuesta ⁽⁶⁵⁾, la Comisión señaló que los resultados generales de la fiscalización se trataron en la notificación sobre Leader II (véase el apartado 3.98) o se tomaron en cuenta durante el desarrollo de SEM 2000 y sus fichas de datos ⁽⁶⁶⁾ (por ejemplo, el problema de las garantías bancarias y los intereses generados). Algunas de las debilidades, sin embargo, siguen existiendo (véase el apartado 3.103).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.97. La Comisión tuvo en cuenta las observaciones del Tribunal sobre Leader I cuando puso en marcha Leader II. Así, por ejemplo, se introdujo la innovación como criterio de admisibilidad para seleccionar los grupos de acción local (GAL) de Leader. La mayoría de las deficiencias de Leader II señaladas por el Tribunal son el resultado de determinados riesgos inherentes a los sistemas de aplicación extremadamente descentralizados de Leader y al establecimiento de enfoques menos burocráticos para acceder a la financiación comunitaria con el fin de responder a las frecuentes críticas de los ciudadanos en relación con esta cuestión. La Comisión y los Estados miembros son conscientes de estos riesgos cuando llevan a cabo el seguimiento de los programas y el control de que su aplicación se ajusta a los principios de una gestión financiera correcta.

La Comisión reconoce que reforzar el control previo de la aplicación de los programas podría mejorar la gestión financiera. La Comisión otorga mucha importancia a la naturaleza ascendente y participativa de la iniciativa Leader, rasgos fundamentales que la distinguen de los programas generales de naturaleza descendente más clásicos.

Fiscalización de seguimiento de Leader II

3.98. La Comisión decidió continuar la iniciativa comunitaria Leader (en adelante denominada «Leader II») ⁽⁶⁷⁾ para el período de programación 1994-1999. Como parte de una política general dedicada a estimular el desarrollo rural, Leader II estaba concebida para ayudar a los operadores rurales de las zonas rurales desfavorecidas en virtud de los objetivos n° 1, n° 5 b) y n° 6 y sus zonas colindantes a desarrollar estrategias para explotar su potencial socioeconómico basado en un enfoque *bottom-up*.

3.99. El tipo principal de beneficiarios finales que cumplían los requisitos como operadores rurales en virtud de Leader II eran los denominados «grupos de acción

⁽⁶³⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 1995, capítulo 7 (DO C 340, de 12.11.1996).

⁽⁶⁴⁾ Recomendación del Consejo sobre la aprobación de la gestión de la Comisión para el ejercicio 1995 (Doc. 5441/97).

⁽⁶⁵⁾ Informe de la Comisión relativo al seguimiento de los comentarios que acompañan la Recomendación del Consejo sobre la aprobación de la gestión del ejercicio 1995 [COM(97) 571].

⁽⁶⁶⁾ DO L 146 de 5.6.1997.

⁽⁶⁷⁾ Véase la «Nota a los Estados miembros» de la Comisión (DO C 180 de 1.7.1994).

local» definidos para la iniciativa Leader I, a saber, grupos de agentes públicos y privados que desarrollaban conjuntamente estrategias y medidas innovadoras para el desarrollo de una zona rural. En el período del MCA II existían casi mil grupos de acción local frente a 217 con Leader I.

3.100. En 1999 y 2000, se realizaron fiscalizaciones de Leader II en Alemania, Italia, Luxemburgo, Portugal y España. Los Estados miembros y los grupos fueron seleccionados por razones financieras, demográficas y geográficas. También se realizaron fiscalizaciones en la Comisión y en la oficina de asistencia técnica de la red de desarrollo rural comunitario.

Dotaciones financieras

3.101. Las dotaciones financieras de los tres Fondos Estructurales (FEDER, alrededor del 46 %; sección de Orientación del FEOGA, alrededor del 45 % y FSE, aproximadamente el 9 %) para 1994-1999 (véase el **cuadro 3.4**) ascendían a cerca de 1 790 millones de euros de créditos de compromiso, de los que más de 1 070 millones, el 60 %, se asignaron a las regiones del objetivo n° 1 ⁽⁶⁸⁾.

3.102. Como indica el **cuadro 3.4**, la ejecución presupuestaria de Leader II se concentró en la segunda mitad del período de programación. El retraso se debió principalmente a la aprobación tardía de las directrices ⁽⁶⁹⁾ y a los consiguientes retrasos en la aprobación de los programas operativos, la selección y establecimiento de grupos de acción local, planes de acción y selección de proyectos ⁽⁷⁰⁾. La ejecución del programa en términos de pagos ascendió a sólo el 52 % de los fondos disponibles al final del período de programación (31 de diciembre de 1999). Al final de 2000, se completaron

3.102. *La Comisión reconoce que una aprobación más temprana de las directrices de la iniciativa comunitaria habría facilitado la ejecución de Leader II en la primera parte del período 1994-1999. Por otra parte, las directrices de las iniciativas comunitarias tienen su fundamento jurídico en los reglamentos generales de los Fondos Estructurales. Por consiguiente, en el caso de todas las iniciativas hubo que esperar a la aprobación de los reglamentos generales (julio de 1993) antes de iniciar el procedimiento de adopción de las directrices de las IC propuestas por la Comisión, su consiguiente presentación para el dictamen del Parlamento Europeo, del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social y su aprobación definitiva por la Comisión.*

Esta situación se acompañó de la necesidad de llevar a cabo extensas negociaciones en el caso de algunos programas y de la dificultad de seleccionar los GAL en algunos Estados miembros y regiones, ya que la presión ejercida por las organizaciones de base para participar en el programa era muy fuerte.

⁽⁶⁸⁾ La contribución comunitaria inicial para Leader II se estimó en 1 400 millones de euros a precios de 1994, de los que 900 millones eran para las regiones del objetivo n° 1. La diferencia resulta principalmente de la asignación de una reserva en 1999 y de la indización.

⁽⁶⁹⁾ «Nota a los Estados miembros» de la Comisión (DO C 180 de 1.7.1994).

⁽⁷⁰⁾ El Tribunal observó en varias ocasiones una ejecución de programas *back-loaded* en el ámbito de los Fondos Estructurales, por ejemplo en el Informe anual relativo al ejercicio 1997 (apartados 3.24 a 3.34) y el Informe anual relativo al ejercicio 1999 (apartados 3.3 y 3.18 a 3.22), así como en el Informe especial n° 16/98 sobre la ejecución de los créditos de las acciones estructurales para el período de programación 1994-1999, apartado 6.19.

Cuadro 3.4 — Iniciativa comunitaria Leader II 1994-1999, sección de Orientación del FEOGA, FEDER Y FSE

(en millones de euros)

	Estado miembro/región	Plan financiero	Compromisos								Pagos							
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	% del plan	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	% del plan
Objetivo n° 1	Bélgica	4,18	0,00	0,00	0,00	4,09	0,00	0,08	4,17	1,00	0,00	0,00	0,00	2,05	0,00	0,02	3,07	0,49
Objetivo n° 1	Alemania	95,68	0,00	75,61	7,50	0,00	7,96	4,57	95,64	1,00	0,00	22,90	11,75	9,48	20,19	3,01	68,33	0,70
Objetivo n° 1	Grecia	167,65	0,00	22,56	0,00	0,00	36,55	107,98	167,09	1,00	0,00	11,28	0,00	3,49	21,23	64,10	101,10	0,60
Objetivo n° 1	España	340,83	0,00	69,46	4,74	46,40	68,08	136,14	324,82	0,95	0,00	24,09	5,61	17,85	46,27	87,99	182,76	0,53
Objetivo n° 1	Francia	5,09	0,00	3,05	0,79	1,25	0,00	-0,25	4,84	0,95	0,00	0,55	0,66	0,38	0,00	0,28	2,82	0,37
Objetivo n° 1	Irlanda	87,23	0,00	7,50	0,00	1,13	53,11	5,91	67,65	0,78	0,00	3,75	0,00	0,34	24,66	23,23	52,76	0,60
Objetivo n° 1	Italia	208,33	0,00	23,09	22,30	8,14	11,09	125,37	189,99	0,91	0,00	11,54	10,95	4,07	4,54	11,77	43,78	0,21
Objetivo n° 1	Países Bajos	2,90	0,00	2,02	0,00	0,09	0,00	0,22	2,33	0,80	0,00	0,61	0,00	0,03	0,34	0,00	1,78	0,34
Objetivo n° 1	Austria	3,50	0,00	2,01	0,25	0,00	0,61	0,62	3,49	1,00	0,00	0,33	0,37	0,18	0,35	1,04	3,27	0,65
Objetivo n° 1	Portugal	133,20	0,00	6,74	4,01	39,86	46,51	34,54	131,66	0,99	0,00	3,59	4,85	20,46	36,69	21,96	88,54	0,66
Objetivo n° 1	Reino Unido	28,48	0,00	18,54	4,78	0,00	2,64	2,53	28,49	1,00	0,00	1,91	4,81	3,28	5,86	1,84	18,70	0,62
Total objetivo n° 1		1 077,07	0,00	230,58	44,37	100,96	226,55	417,71	1 020,17	0,95	0,00	80,55	39,00	61,61	160,13	215,24	557,48	0,52
Objetivo n° 5 b)	Bélgica	6,36	0,00	0,00	0,00	3,32	2,72	0,32	6,36	1,00	0,00	0,00	0,00	1,66	1,36	0,02	3,04	0,48
Objetivo n° 5 b)	Dinamarca	8,16	0,00	0,00	6,53	1,63	0,00	0,00	8,16	1,00	0,00	0,00	1,96	0,49	0,00	0,00	2,45	0,30
Objetivo n° 5 b)	Alemania	118,57	0,00	48,96	8,39	3,21	4,25	47,69	112,49	0,95	0,00	15,92	2,50	4,37	17,18	14,94	54,91	0,46
Objetivo n° 5 b)	España	74,60	0,00	42,64	4,78	1,12	22,40	3,66	74,60	1,00	0,00	10,77	4,22	0,33	15,47	25,43	56,22	0,75
Objetivo n° 5 b)	Francia	232,33	0,00	92,51	91,95	36,12	1,89	9,87	232,33	1,00	0,00	14,98	44,94	19,42	29,83	27,21	136,38	0,59
Objetivo n° 5 b)	Italia	123,23	0,00	5,53	26,99	5,17	1,00	75,12	113,81	0,92	0,00	2,45	11,35	3,43	0,00	5,94	23,17	0,19
Objetivo n° 5 b)	Luxemburgo	1,27	0,00	1,01	0,00	0,00	0,00	0,26	1,27	1,00	0,00	0,41	0,00	0,25	0,00	0,00	0,66	0,51
Objetivo n° 5 b)	Países Bajos	9,02	0,00	6,16	0,00	0,08	2,16	0,51	8,91	0,99	0,00	1,85	0,00	0,03	1,30	1,07	4,25	0,47
Objetivo n° 5 b)	Austria	24,10	0,00	0,00	17,86	0,36	2,35	2,86	23,42	0,97	0,00	0,00	5,36	2,22	7,18	0,34	15,10	0,63
Objetivo n° 5 b)	Finlandia	16,66	0,00	0,00	16,15	0,00	0,00	0,50	16,66	1,00	0,00	0,00	4,85	0,00	1,37	5,50	11,72	0,70
Objetivo n° 5 b)	Suecia	12,48	0,00	0,00	10,03	2,05	0,00	0,00	12,09	0,97	0,00	0,00	3,01	0,62	1,21	1,82	6,66	0,53
Objetivo n° 5 b)	Reino Unido	52,92	0,00	37,63	5,25	0,00	0,00	8,66	51,54	0,97	0,00	2,91	9,99	6,52	0,45	15,52	35,39	0,67
Total objetivo n° 5 b)		679,70	0,00	234,44	187,93	53,06	36,77	149,45	661,64	0,97	0,00	49,29	88,18	39,34	75,35	97,78	349,94	0,51
Objetivo n° 6	Finlandia	12,60	0,00	0,00	11,94	0,00	0,25	0,42	12,60	1,00	0,00	0,00	3,58	0,00	3,49	2,09	9,16	0,73
Objetivo n° 6	Suecia	4,41	0,00	0,00	3,34	0,93	0,00	0,11	4,38	0,99	0,00	0,00	1,00	0,21	0,07	2,01	3,29	0,75
Total objetivo n° 6		17,01	0,00	0,00	15,28	0,93	0,25	0,53	16,98	1,00	0,00	0,00	4,58	0,21	3,56	4,10	12,45	0,73
Creación de redes		26,04	0,29	3,46	4,09	2,90	6,93	8,37	26,02	1,00	0,00	2,88	1,84	2,88	3,07	3,32	14,00	0,54
Total		1 799,82	0,29	468,48	251,66	157,85	270,48	576,05	1 724,80	0,96	0,00	132,71	133,61	104,01	242,11	320,45	932,88	0,52

Fuente: Comisión, Dirección General de Agricultura.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

pagos adicionales por un importe de 71 millones de euros. La mayor parte de fondos disponibles (más del 90 %) se empleó en los proyectos de la medida B ⁽⁷¹⁾.

Debilidades de gestión de Leader II

3.103. En todas las regiones visitadas se habían aprobado proyectos en el marco de Leader II que también habrían sido subvencionables en virtud de las actividades generales [aparte de los proyectos de las zonas rurales colindantes fuera de las regiones del objetivo n° 5 b) ⁽⁷²⁾], como ya había determinado la fiscalización del Tribunal de Leader I ⁽⁷³⁾. En varias regiones se financian proyectos en el marco del programa Leader II porque se consideraban demasiado «pequeños» para el general, o porque los fondos correspondientes del principal PO ya se habían utilizado. El financiar estos proyectos en el marco de las actividades generales habría simplificado los esfuerzos administrativos exigidos por la creación de organismos de gestión para la realización del programa (grupos de acción local, órganos colectivos rurales).

3.104. Como todas las acciones cofinanciadas pueden generar beneficios, los ingresos correspondientes tienen que tenerse en cuenta a la hora de determinar la subvención ⁽⁷⁴⁾. En los casos en que los proyectos habían producido ingresos, varios grupos de acción local

⁽⁷¹⁾ Las acciones subvencionables se repartieron en cuatro medidas: adquisición de técnicas, proyectos de innovación rural, cooperación transnacional y asistencia técnica/creación de redes.

⁽⁷²⁾ «Nota a los Estados miembros», apartado 8.

⁽⁷³⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 1995, apartados 7.25, 7.30 y 7.59 (DO C 340 de 12.11.1996).

⁽⁷⁴⁾ Véase el artículo 17 del Reglamento (CEE) n° 4253/88 del Consejo, modificado, en relación con la ficha de datos n° 9.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Con el fin de tratar esta cuestión en el período 2000-2006, la Comisión introdujo en las directrices de Leader+ la obligación de que los Estados miembros seleccionaran a los GAL dentro de los dos años siguientes a la aprobación del programa, lo que les garantizaría un período mínimo de cinco años para aplicar su estrategia.

3.103. *En respuesta a las observaciones del Tribunal sobre Leader I, la Comisión incluyó la innovación como criterio de admisibilidad para Leader II. No obstante, la innovación deberá evaluarse en Leader teniendo en cuenta el enfoque global del programa y el método de aplicación de la estrategia GAL y no solamente la naturaleza final de proyectos individuales apoyados por los GAL. Así, podrían financiarse al amparo de Leader algunos proyectos individuales que, considerados aisladamente, serían subvencionables en virtud de programas generales cuando estos proyectos son esenciales para la ejecución de un programa de desarrollo innovador de un GAL particular.*

Sobre esta base, la Comisión reconoce que la línea divisoria entre Leader y los programas generales no estuvo suficientemente definida en algunas regiones en el caso de Leader II y tiene la intención de mejorar esta demarcación en la preparación de los programas del período 2000-2006.

La búsqueda de la innovación y el enfoque ascendente de Leader son dos elementos que justifican los esfuerzos administrativos adicionales que exige la ejecución de Leader; debe demostrarse que estos elementos figuran en el programa de cualquier GAL seleccionado, que debería evaluarse en un contexto más amplio. La capacitación y el aumento de competencias de la población local resultantes de Leader deberán considerarse como generadores de valor añadido adicional para las comunidades rurales.

3.104. *La Comisión insta a los Grupos Leader a conceder una ayuda apropiada a las características de cada proyecto, incluido su potencial de generar renta.*

Por lo general, los Grupos Leader no disponen de una estructura bien adaptada para la concesión y gestión de créditos. El seguimiento de estas subvenciones durante varios años (potencialmente más allá de la vida del GAL) y la complejidad de su control excede de la capacidad de gestión financiera de la mayor parte de los GAL.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

ignoraron los beneficios relativos a los proyectos cofinanciados. En el contexto de las inversiones productivas financiadas por Leader II, debería haberse considerado la posibilidad de conceder préstamos en lugar de subvenciones, como establece el apartado 4 del artículo 5 del Reglamento marco.

3.105. En el marco de Leader I se dispuso de unos 450 millones de euros de fondos comunitarios para un período de cuatro años y para 217 beneficiarios, lo que supone una media aritmética de unos 520 000 euros de fondos comunitarios por grupo y año. Con Leader II el presupuesto medio disponible por grupo y año se redujo a unos 290 000 euros de fondos comunitarios (1 750 millones de euros por seis años y unos 1 000 beneficiarios). Esto ha dado lugar a una fina dispersión de los recursos comunitarios contraria al principio básico de las intervenciones de los Fondos Estructurales, que exige la concentración de fondos en un número limitado de medidas y ámbitos prioritarios para aumentar su eficiencia.

3.106. El flujo de fondos para Leader II ha sido extremadamente lento. En una región de Italia, el Lazio, el tiempo transcurrido desde la fecha de la solicitud de pago hasta su recepción por los beneficiarios para transmitir los pagos comunitarios a los beneficiarios finales fue superior a dos años en todos los proyectos.

3.107. En varias regiones eran evidentes unas debilidades estructurales en la gestión financiera de la iniciativa Leader II, debidas a la falta de directrices nacionales/regionales o de instrucciones sobre la gestión de los fondos comunitarios transmitidos a los grupos de acción local.

3.108. Se han observado importantes variaciones en los gastos generales de los distintos grupos de acción local. Mientras que en determinadas regiones todos los gastos no operativos, incluidos los gastos de gestión, etc., se excluyeron de los gastos subvencionables, en otras regiones los gastos generales representaban más del 80 % del presupuesto disponible del grupo de acción local (véase el Informe anual relativo al ejercicio 1999, apartado 3.68). Además, contrariamente al apartado 3

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.105. *A diferencia de Leader I, donde la Comisión se encargó de seleccionar los grupos Leader, en el caso de Leader II tal selección fue llevada a cabo por los Estados miembros, que en muchos casos se enfrentaron a un volumen considerable de solicitudes como consecuencia del éxito de Leader I.*

La Comisión coincide con el Tribunal en la necesidad de que cada GAL cuente con un presupuesto suficiente (procedente de la Comunidad y de otras fuentes de financiación) para resultar eficaz. Durante las conversaciones mantenidas con los Estados miembros y otras instituciones comunitarias sobre el proyecto de directrices de Leader+, la Comisión destacó la necesidad de que el proceso de selección en Leader+ fuera más selectivo. Esta cuestión se trata en el punto 9 de las directrices de Leader+. Asimismo, se invitó a los Estados miembros a notificar el número de GAL que tienen previsto seleccionar, número que se negoció en el caso de algunos Estados miembros.

3.106. *Como en el caso de todos los fondos comunitarios en algunas regiones, en Leader II se registraron deficiencias de los circuitos financieros que obstaculizaron considerablemente la ejecución de los proyectos de innovación rural de los GAL. La Comisión señaló tales dificultades en los Comités de seguimiento de los programas en cuestión, con un éxito variable en los distintos Estados miembros y regiones.*

3.108. *Tal como indicó la Comisión en su respuesta al Informe del Tribunal de 1999, la parte que representan los costes operativos y de asistencia técnica en el gasto total de los GAL tiende a ser mayor al inicio del período, en el momento de creación del GAL, para disminuir una vez que los proyectos externos comienzan a ser financiados por éste.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

del artículo 21 del Reglamento de coordinación ⁽⁷⁵⁾, en una región de Portugal, Alentejo, había gastos generales no subvencionables porque los beneficiarios tenían que devolver una parte de la subvención al grupo de acción local que aprobó el proyecto.

3.109. En varios casos se seleccionaron proyectos sin un procedimiento formal; otros proyectos se seleccionaron sin un análisis comparativo de unos parámetros previamente definidos y objetivos (cuantificables). Además, la objetividad y transparencia del proceso de selección de proyectos son dudosas en los casos en que el solicitante y la institución que efectúa la autorización se hallan muy interrelacionados. En varios casos existían estrechas relaciones personales o profesionales entre el promotor del proyecto y la autoridad de aprobación.

3.110. En muchos casos la ayuda a los proyectos se ha concedido con carácter retroactivo. Según la Comisión, esto está contemplado por el artículo 15 del Reglamento de coordinación (y la ficha de datos n° 2, respectivamente), puesto que estos proyectos se realizan dentro del período de subvencionabilidad fijado en los PO. No obstante, la política estructural está prevista para incentivar la realización de proyectos que de otra manera no se habrían realizado. La subvención de inversiones (productivas), cuyas solicitudes de proyectos se presentan sólo una vez que se han completado (en algunos casos años después), sólo crea efectos de «peso muerto».

Conclusión

3.111. Pese a las debilidades arriba mencionadas, Leader II ha desempeñado su papel como programa «pionero». Las lecciones extraídas de Leader II deben influir en el contenido de los programas generales. Algunas medidas que Leader II ha apoyado hasta ahora apenas pueden considerarse ya «proyectos piloto» pero deberían ser apoyadas por políticas generales en el futuro.

⁽⁷⁵⁾ Apartado 3 del artículo 21: «Los pagos a los beneficiarios finales deberán efectuarse sin descuento ni retención alguna que disminuya la cuantía de la ayuda financiera a que tengan derecho.».

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En el curso de las negociaciones con los Estados miembros para la aprobación de los programas de Leader+, la Comisión pidió a los Estados miembros y regiones que fijaran en sus programas un límite máximo de costes operativos, expresado en porcentaje del presupuesto total del GAL. La Comisión ha insistido en que este límite máximo debería ser un 15 %.

A raíz de las observaciones del Tribunal y de la labor de seguimiento de la Comisión, en el caso del Alentejo los importes indebidamente percibidos por el GAL se reembolsaron a los destinatarios finales.

3.109. *La Comisión y los Estados miembros son conscientes de que la selección de proyectos es un punto sensible de la ejecución de Leader. La Comisión considera que el establecimiento de sistemas adecuados de selección de proyectos debe llevarse a cabo de forma subsidiaria entre el Estado miembro o región y el GAL. En los Comités de seguimiento, la Comisión promueve la utilización de procedimientos de selección de proyectos abiertos y transparentes por parte de los GAL.*

3.110. *La mayor parte de los grupos Leader I fueron reelegidos en Leader II. Estos grupos iniciaron la selección de proyectos por su cuenta antes de que la Comisión aprobara el programa regional o nacional en cuestión y de que la autoridad de gestión los designara como grupos Leader II. En ausencia de disposiciones legales, que excluyeran su financiación, estos proyectos deberán considerarse subvencionables. Su contribución a la consecución de los objetivos de Leader no se ha visto mermado por este hecho.*

La Comisión no apoya la financiación retroactiva de proyectos que ya han finalizado al presentar la solicitud de ayuda. Con el fin de evitar esta posibilidad en el actual período de programación, la letra b) del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento (CE) n° 438/2001 de la Comisión limita la subvencionabilidad a las operaciones seleccionadas para recibir cofinanciación con arreglo a la intervención en cuestión.

3.111. *La Comisión está de acuerdo en la importancia de incorporar en los programas generales las lecciones extraídas de Leader que hayan demostrado su utilidad y ha alentado activamente este proceso para el período de programación 2000-2006. Ya es evidente que un número creciente de Estados miembros han utilizado enfoques del modelo Leader bien en sus programas generales de los Fondos Estructurales (caso de España, Suecia, Irlanda o Grecia) o en los de financiación nacional (caso de Finlandia).*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.112. El Tribunal reconoce los esfuerzos realizados por la Comisión y los Estados miembros para reforzar el aspecto innovador, el enfoque regional y *bottom-up*, el aspecto de la cooperación, la constitución de redes y la gestión descentralizada de la financiación de proyectos en zonas rurales. Sin embargo, siguen sin resolverse varios problemas: en particular, todavía no existe una medida suficiente de la supervisión y el control de los distintos proyectos. Estos aspectos deberían tenerse en cuenta para el nuevo período de programación 2000-2006 para la nueva iniciativa comunitaria Leader+.

Observaciones de la declaración de fiabilidad de 1998 relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión

3.113. El Tribunal ha comprobado si la Comisión había dado un seguimiento adecuado a las observaciones formuladas en el marco de la declaración de fiabilidad de 1998 con respecto a quince casos FEDER, cinco de los cuales cerrados, y un caso del Fondo de Cohesión cerrado. Teniendo en cuenta la incidencia financiera de los errores sustanciales constatados, todos estos casos necesitaban una acción por parte de la Comisión. Aunque numerosas observaciones del Tribunal revelan deficiencias en la gestión y el control comunes a numerosos programas, la Comisión no efectúa investigaciones complementarias para identificar, más allá de la muestra examinada por el Tribunal, los errores presentes en las declaraciones de gastos, en particular a la vista de su efecto previsible en los gastos del presupuesto comunitario.

3.114. Con respecto a los cinco subprogramas FEDER cerrados, el control efectuado en el marco de la declaración de fiabilidad de 1998 había permitido observar errores con una incidencia directa, en los cinco casos, en los importes de los pagos de la Comisión. Así, de un total de 182,1 millones de ecus pagados de los cinco subprogramas, la estimación del importe pagado en exceso ascendía a 47,5 millones de ecus (véase el apartado 3.29 del Informe anual relativo al ejercicio 1998). En un caso, el Tribunal no ha identificado, pese a las numerosas irregularidades señaladas, el menor indicio de que la Comisión efectúe un seguimiento. La Comisión ha iniciado en un caso, y prevé hacerlo en los otros tres, la aplicación del artículo 24 del Reglamento (CEE) n° 4253/88 para recuperar una parte de los importes abonados. No obstante, al final de 2000 no se había emitido ninguna orden de cobro. Por otra parte, en varios de estos casos la Comisión no ha procedido a una verificación más detallada de los gastos declarados. En un caso no inició el procedimiento de recuperación de un pago efectuado en exceso pese a que en su decisión adoptada en septiembre de 1999 reconoce la necesidad de no pagar al Estado miembro una contribución FEDER superior al total recibido por los beneficiarios finales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.112. *Para ser aprobados, los programas Leader+ deben contener disposiciones administrativas pormenorizadas relativas a la gestión (incluida la financiera) y el seguimiento de las distintas actuaciones: estrategias de desarrollo territorial, cooperación y constitución de redes y los programas son cuidadosamente examinados en este sentido. Asimismo, con el fin de mejorar el seguimiento de la ejecución de Leader+ a nivel comunitario, la Comisión está estableciendo una serie de indicadores de seguimiento comunes, tanto financieros como físicos, que deberán utilizarse en todos los programas Leader+.*

3.113. *La Comisión, en el ejercicio de su función de gestión y control de los programas, y pese a los recursos limitados con que cuenta, se esfuerza por efectuar un seguimiento de las observaciones del Tribunal. El análisis de los asuntos, con frecuencia complejos, que precisan contactos con las autoridades nacionales responsables y la recopilación de todos los elementos de información de los que no dispone la Comisión (ya que no se trata de una auditoría de sus propios servicios) puede ser muy prolongado en el tiempo. Con el personal de que dispone, resulta muy difícil para la Comisión realizar investigaciones en asuntos en los que el Tribunal detectó errores, así como llevar a cabo sus propios programas de auditoría y efectuar un seguimiento de las conclusiones de sus propias auditorías y casos DAS. No obstante, tal como se indica en la respuesta al apartado 3.75, los nuevos sistemas que se están implantando contribuirán a mejorar ese ámbito.*

3.114. *Respecto a las cinco intervenciones del FEDER señaladas por el Tribunal, se están aplicando actualmente los procedimientos de corrección financiera. Las modalidades de cierre instauradas en 1999 no se aplican a los cierres anteriores. No obstante, la Comisión reexamina la posibilidad de efectuar la recuperación de los importes abonados al Estado miembro.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.115. Con respecto al proyecto cerrado del Fondo de Cohesión, la Comisión no tomó ninguna medida para recuperar los importes del beneficiario, pese a que las autoridades nacionales entretanto han admitido que el IVA declarado en ese caso no era subvencionable.

3.116. Con respecto a las intervenciones no cerradas, las acciones correctoras pueden considerarse satisfactorias en seis casos, aunque a veces se hayan aplicado con retraso. En dos casos, las medidas adoptadas por la Comisión han resultado insuficientes por razones diversas, como una reducción mínima de la subvención cuando todo el proyecto en cuestión incumple los requisitos de acceso a la misma, el no tener en cuenta los casos citados por el Tribunal en el marco del recurso introducido por la Comisión ante el Tribunal de Justicia con respecto a otro caso similar de la misma entidad y la falta de comprobación por la Comisión de los nuevos importes de gastos presentados. Por último, en dos casos, no ha podido ponerse de manifiesto ninguna acción de seguimiento por parte de la Comisión.

RESUMEN DE LOS INFORMES ESPECIALES

Informe especial n° 1/2001 (76) sobre la iniciativa comunitaria URBAN

3.117. La iniciativa comunitaria URBAN ha ayudado a realizar numerosos proyectos destinados al desarrollo urbano en 118 zonas de la Unión Europea y ha facilitado a las autoridades locales el acceso a la cofinanciación comunitaria. No obstante, el Tribunal considera que estos proyectos también podrían haberse realizado en el marco de las intervenciones comunitarias ya existentes, evitando la creación de nuevos procedimientos y costosas estructuras de gestión.

3.118. Las Comunicaciones de la Comisión que establecen las orientaciones para la iniciativa URBAN contemplaban objetivos numerosos y ambiciosos, pero poco concretos. Los programas aprobados también carecen de objetivos precisos y específicos. Para que las

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.115. *En julio de 2001, la Comisión emitió una orden de recuperación del importe en cuestión.*

3.116. *Respecto de los primeros casos citados por el Tribunal, en los que las actuaciones resultaron insuficientes, o bien el Estado miembro ya ha aceptado proceder a una corrección completa, o bien la Comisión ha de esperar la sentencia del Tribunal de Justicia. En uno de esos dos últimos casos, entre tanto se han efectuado las correcciones necesarias. En el otro caso, la Comisión reemprenderá las actuaciones si es necesario.*

3.117. *El verdadero valor añadido de URBAN consiste en considerar la cooperación de proximidad y la participación de los ciudadanos el elemento principal a partir del cual iniciar la regeneración de las zonas elegidas. Si bien es cierto que este método no se excluye en las normas generales de las intervenciones de los Fondos Estructurales, el Tribunal reconoce que la iniciativa comunitaria URBAN ha facilitado el acceso de las autoridades locales a la cofinanciación comunitaria.*

Los aspectos positivos de esta cooperación local son factores que animaron, especialmente en el Parlamento Europeo, la voluntad de mantener un programa de iniciativa comunitaria URBAN para el período 2000-2006.

3.118. *Esta iniciativa no pretendía solucionar por completo uno de los principales problemas de la sociedad contemporánea, es decir, la existencia de barrios urbanos en crisis y, en ocasiones, verdaderos «ghettos», en numerosas ciudades de la Unión Europea.*

(76) DO C 124 de 25.4.2001.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

apreciaciones previas, el seguimiento y la evaluación puedan influir realmente en la concepción y en la puesta en práctica de las intervenciones, es necesario que se asignen previamente a éstas unos objetivos concretos.

3.119. Pese a la variada tipología de los problemas de las zonas urbanas, las medidas propuestas en los PO para tratar de remediarlos son muy similares. Habida cuenta de la envergadura de los programas, esta estrategia ha dado lugar a una dispersión de las financiaciones extremadamente complicada de gestionar. Las nuevas intervenciones, en adelante financiadas únicamente por el FEDER, deberían ser más simples y mejor orientadas a los problemas principales de las zonas afectadas.

3.120. La aplicación de URBAN se ha caracterizado por unos retrasos importantes que han dado lugar a la concentración de las operaciones al final del período. Esto es la consecuencia de una apreciación previa superficial, o incluso inexistente, de una programación poco realista y de un insuficiente seguimiento. Por otra parte, se han utilizado técnicas discutibles para permitir el compromiso de las intervenciones antes de la fecha límite de 31 de diciembre de 1999.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El objetivo de la iniciativa era respaldar una serie de actuaciones ejemplares con el fin de demostrar que, incluso en barrios de estas características, había la posibilidad de devolver la esperanza a sus habitantes y de garantizar una reactivación económica.

Con el fin de garantizar una mayor precisión de los objetivos de los programas de URBAN II aprobados, la Comisión promoverá, entre otras medidas de eficacia y de simplificación, el recurso a una serie común de ejes prioritarios y un número limitado de indicadores comunes.

3.119. *Si bien es cierto que los problemas presentan un grado de gravedad diferente en los distintos lugares, también puede observarse que, generalmente, sus efectos socioeconómicos son bastante similares: estancamiento económico, deterioro de los transportes y del medio ambiente, inseguridad ciudadana, etc.*

El valor añadido de URBAN consiste especialmente en un planteamiento integrado que da prioridad a la toma en consideración de esta problemática multisectorial y que, de este modo, no se limita a tratar los síntomas sino que intenta atacar las causas del desaliento de los ciudadanos.

Aunque este planteamiento implica ciertamente dificultades específicas, se justifica por el hecho de que programas «más sencillos» ya se llevaban a cabo habitualmente en el ámbito del componente operativo de los Fondos Estructurales desde el período de programación 1994-1999, y lo serán más especialmente en la programación 2000-2006 en la que se ha establecido un capítulo urbano en virtud del objetivo nº 2.

La Comisión comparte el deseo del Tribunal de dotar a la nueva iniciativa URBAN II del mayor grado de simplificación posible, siempre que esto no vaya en detrimento de su enfoque integrado que constituye su rasgo fundamental.

El hecho de que en adelante la financiación proceda únicamente del FEDER representa, a este respecto, un avance considerable.

3.120. *Una de las dificultades inherentes a la iniciativa URBAN estaba vinculada al papel fundamental que las autoridades locales debieron desempeñar, frecuentemente por primera vez, tanto en la preparación de los programas como en su ejecución.*

A pesar de los retrasos o de la disminución de la eficacia que haya podido suscitar, este inconveniente se vio ampliamente

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.121. Los programas URBAN se han desarrollado con independencia de las demás intervenciones comunitarias y nacionales aplicadas simultáneamente en las zonas en cuestión. Deberían adoptarse iniciativas concretas para garantizar el conocimiento de las intervenciones en zonas urbanas, su coherencia y su integración.

3.122. Las debilidades de los indicadores, en particular de incidencia, y los retrasos o incluso la ausencia de los informes anuales de ejecución, ponen de manifiesto un escaso seguimiento de las intervenciones pese a la importancia de las cofinanciaciones concedidas en concepto de asistencia técnica. Es necesaria una mejora de los datos estadísticos en el nivel local y deberían

compensado por la experiencia adquirida, gracias a URBAN, por estas autoridades, de la que en adelante podrán beneficiarse para aumentar su participación en el conjunto de las intervenciones de los Fondos Estructurales en sus regiones.

La experiencia adquirida por las estructuras locales no ha dejado de producir sus frutos puesto que ya los programas presentados redujeron sus plazos de adopción a menos de la mitad en comparación con 1994.

La utilización de estas técnicas no implica directamente la existencia de una irregularidad. La Comisión velará por hacer respetar toda la normativa aplicable a los Fondos Estructurales en el ámbito de la gestión y el control de los proyectos de URBAN.

3.121. *La Comisión considera que los programas aprobados en virtud de URBAN tienen en cuenta las demás intervenciones comunitarias, en particular las cofinanciadas al amparo de los Fondos Estructurales, así como los demás mecanismos existentes en materia de regeneración urbana a escala nacional.*

La dificultad de llevar a cabo el seguimiento de todas las actuaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales en el medio urbano es real y concierne al conjunto de las actuaciones comunitarias que tienen lugar en un emplazamiento geográfico dado. No obstante, URBAN ha permitido a diversas autoridades locales programar y llevar a cabo por vez primera actuaciones coordinadas en una zona específica de la ciudad.

En cualquier caso, la Comisión es consciente de tal dificultad y, por consiguiente, ha dispuesto que en los nuevos programas de los Fondos Estructurales, incluida la nueva iniciativa URBAN II, el sistema de codificación de los gastos permita distinguir los que son pertinentes en materia de regeneración urbana, a saber, los transportes urbanos y las inversiones destinadas a la rehabilitación de las zonas urbanas.

3.122. *La Comisión reconoce la existencia de determinadas deficiencias en el seguimiento de los programas URBAN, que deberán evitarse en el futuro en el ámbito de las medidas adoptadas al amparo de la nueva iniciativa URBAN II. La Comisión considera que las lagunas detectadas no afectaron al seguimiento de los programas, que se llevó a cabo adecuadamente.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

continuarse los esfuerzos ya realizados, como en el marco de la auditoría urbana ⁽⁷⁷⁾.

Informe especial n° 12/2001 ⁽⁷⁸⁾ sobre las intervenciones estructurales a favor del empleo

3.123. Una política comunitaria de empleo lleva desarrollándose desde hace varios años a partir de la Estrategia europea para el empleo nacida de las cumbres europeas de Luxemburgo y de Amsterdam y en particular del capítulo «Empleo» del Tratado de Amsterdam. Esta Estrategia puede apoyarse en la política de cohesión económica y social concretada por las acciones estructurales. Asimismo, encuentra un apoyo adecuado en los desarrollos metodológicos en materia de evaluación de los efectos en materia de empleo causados por las medidas estructurales.

3.124. Se ha constatado que la Estrategia europea de empleo contempla en primer lugar medidas preventivas contra el paro y no tiene suficientemente en cuenta las medidas curativas necesarias para hacer frente al problema del desempleo de larga duración y de muy larga duración. Por otra parte, las Directrices para el empleo elaboradas anualmente por el Consejo no hacen mención explícita del FEDER, pese a que el efecto de este instrumento en el empleo no es desdeñable. Debido a la omisión del FEDER, contrariamente al FSE, existen posibilidades de sinergia que no se utilizan o corren el riesgo de no ser utilizadas.

3.125. En el ámbito del FEDER, se observa que, con respecto a las formas de intervención del objetivo n° 1 para el período de programación 1994-1999, los objetivos en materia de empleo con frecuencia resultan imprecisos en lo que respecta a los efectos esperados, salvo en el caso de las medidas de apoyo a las inversiones productivas. Las evaluaciones intermedias se han visto obstaculizadas, en particular en lo que respecta a la estimación de los efectos sobre el empleo, por la falta de datos o las lagunas de fiabilidad de éstas y dificultades de agregación de los resultados de la evaluación en el nivel regional y nacional en los casos en que dicha

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Tal como señala el Tribunal, la auditoría urbana constituye un ejemplo de los esfuerzos realizados por la Comisión para mejorar la calidad de la información comparativa sobre la situación de las zonas urbanas, debiendo proseguir en cooperación con Eurostat.

3.124. *La situación del paro de larga duración en un momento dado determina el equilibrio entre los dos tipos de medidas. La diversidad de situaciones presentes en los Estados miembros también debe tomarse en consideración.*

Por otra parte, las orientaciones de las políticas de empleo de los Estados miembros se apoyan en el conjunto de los Fondos Estructurales que contribuyen a la realización de la Estrategia europea de empleo.

3.125-3.126. *En relación con las dificultades señaladas por el Tribunal resultantes de la heterogeneidad de los conceptos y prácticas utilizados, el trabajo de la Comisión para elaborar documentos de orientación y los trabajos realizados en cooperación con los Estados miembros tienen por objetivo una mayor articulación y coherencia de tales métodos y prácticas. No obstante, la Comisión no puede imponer dichos métodos a los Estados miembros. Los reglamentos establecen que los responsables de los programas deberán examinar y sopesar los efectos y la repercusión de las intervenciones estructurales con el fin de mejorar su eficacia y su impacto en el contexto regional o nacional. El objetivo principal no es*

⁽⁷⁷⁾ «La auditoría urbana» es un proyecto piloto financiado por el FEDER destinado a elaborar una relación de las ciudades de la Unión Europea. Los resultados de la primera fase abarcan 58 ciudades entre las más importantes de cada Estado miembro y se han publicado en 2000 (ref.: vol. 1: ISBN 92-828-9242-5, y vol. 2: ISBN 92-828-9244-1).

⁽⁷⁸⁾ DO C 334 de 28.11.2001.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

agregación hubiera sido adecuada. Las reprogramaciones efectuadas en el caso de las intervenciones cofinanciadas por el FEDER sólo se han basado de manera excepcional en análisis de los efectos en el empleo.

3.126. En cuanto a las medidas de ayuda a las inversiones productivas:

- a) incluso aunque estén vinculadas al respeto de criterios en materia de mantenimiento y de creación de puestos de trabajo, estas medidas generalmente también apoyan los objetivos económicos en materia de productividad y de producción que pueden dar lugar, al menos temporalmente, a la reducción del factor trabajo. En este contexto, puede suceder que la importancia concedida al empleo en el marco de estas medidas no sea precisa o parezca limitada;
- b) la importancia de los efectos de peso muerto y de desplazamiento se ha estimado de manera variable y en la mayoría de los casos no se ha presentado ninguna propuesta sobre el modo de evitar estos problemas;
- c) la evaluación de los efectos en el empleo de las ayudas del FEDER a estos regímenes de ayuda es complicada y puede verse sesgada por el hecho de que la financiación de un régimen de ayuda nacional permita a las autoridades bien solicitar la cofinanciación para un proyecto subvencionable, bien financiarlo completamente por medios nacionales. Esta evaluación también está influida por la posibilidad de sustituir proyectos cofinanciados que resulten problemáticos por otros proyectos subvencionables.

3.127. Con respecto a las medidas del FSE para combatir el desempleo de larga duración, aunque se produjeron mejoras en la situación general del desempleo comunitario en los últimos años, en el desempleo de larga duración se ha avanzado más lentamente. La aplicación en los Estados miembros de medidas cofinanciadas a favor de los desempleados de larga duración carecía de una definición clara de los grupos destinatarios y recibía una escasa prioridad de las administraciones nacionales y regionales, así como en las disposiciones nacionales reglamentarias y de gestión, incurriendo en costes de peso muerto y sufriendo retrasos en la ejecución. Con respecto al FEDER, los resultados de la evaluación no se tuvieron suficientemente en cuenta en las medidas de reprogramación.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

imponer un ejercicio uniforme en todo el territorio de la Unión. En los casos en que es posible, resulta útil agregar o comparar datos entre Estados miembros. No obstante, la finalidad del programa no es realizar evaluaciones previas, intermedias o posteriores.

Las conclusiones de la evaluación intermedia en relación con los efectos en el empleo demuestran que la programación de 1994 no se definió suficientemente, lo que dificulta la evaluación de resultados. Además, cuando se llevó a cabo la evaluación intermedia, en 1996, el período de programación se encontraba en una fase demasiado precoz para medir los efectos en el empleo. No obstante, se realizaron algunos trabajos útiles, ya que se mejoraron las técnicas de modelización macroeconómica para facilitar las previsiones de los efectos probables en el empleo a finales del período de programación. La evaluación posterior del objetivo n° 1 durante el período 1994-1999 deberá demostrar la pertinencia de los modelos utilizados y la eventual necesidad de mejoras adicionales.

3.127. *El Tribunal señala que los avances realizados en el desempleo de larga duración fueron inferiores a los observados en el empleo en general, lo que pone de manifiesto la dificultad de encontrar trabajo a la que se enfrentan los desempleados de larga duración. En lo referente a la carencia de una definición clara de los grupos destinatarios, la Comisión está de acuerdo con la observación del Tribunal, pero recuerda que la definición de desempleado de larga duración incumbe al Estado miembro.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.128. La Comisión y los Estados miembros no recibieron la información sobre los sistemas de gestión y control relativos a los proyectos piloto y de demostración que habían tenido unos resultados positivos [artículo 6 del Reglamento (CE) n° 4255/88 modificado], por lo que no se pudieron incorporar proyectos similares a las actividades generales del FSE.

3.129. El Tribunal recomienda:

- a) que se clarifiquen los dispositivos administrativos del FSE y que se simplifiquen los procedimientos;
- b) que se mejore la coherencia entre la estrategia de empleo por una parte, y el FSE y el FEDER por otra;
- c) que se trate de obtener más sinergia entre las intervenciones cofinanciadas por estos Fondos;
- d) la definición, en el marco de la programación, de objetivos coherentes en los distintos niveles de política, programa y subprograma;
- e) armonizar para toda intervención (o grupo de intervenciones) las técnicas de obtención de datos relativas a los efectos de las acciones sobre el empleo, así como los métodos de agregación;
- f) que la Comisión vele por que:
 - el empleo obtenga sistemáticamente el peso que le corresponde en el proceso de cofinanciación,
 - se mejoren los mecanismos nacionales destinados a evitar los efectos de peso muerto y de desplazamiento y se intensifiquen los esfuerzos,
 - se intensifique la supervisión necesaria para garantizar la perennidad de los empleos creados o mantenidos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.128. La Comisión reconoce que la evaluación, el seguimiento y la transferencia de resultados de los proyectos financiados en 1994-1997 deberían haber sido más eficaces con el objeto de incorporarlos a las actividades generales del FSE.

Desde entonces, la Comisión está mejorando la transferencia de información, principalmente a través de la elaboración de descripciones de los proyectos con éxito, para su inclusión en Internet.

3.129. Las orientaciones de la política de empleo de los Estados miembros se apoyan en el conjunto de los Fondos Estructurales que contribuyen a la realización de la estrategia europea de empleo.

La programación de las actuaciones estructurales del período 2000-2006 ha mejorado considerablemente las sinergias entre el FSE y el FEDER a favor del empleo, de conformidad con las orientaciones establecidas en el Reglamento (CE) n° 1260/1999.

Con la nueva reglamentación para el período de programación 2000-2006 se han solventado las lagunas del período 1994-1999, particularmente en lo que respecta a la clarificación de las responsabilidades respectivas de la Comisión y de los Estados miembros.

El trabajo de la Comisión encaminado a elaborar documentos de orientación y los trabajos realizados en cooperación con los Estados miembros tienen por objetivo mejorar la articulación y la coherencia de estos métodos y prácticas; no obstante, la Comisión no puede imponer estos métodos a los Estados miembros.

La Comisión está de acuerdo con las recomendaciones del Tribunal y ya ha adoptado medidas para reducir los efectos de peso muerto y de desplazamiento, particularmente a través del mayor énfasis otorgado al apoyo indirecto a las PYME.

Informe especial n° 10/2001 (79) sobre el control financiero en los Fondos Estructurales

3.130. La fiscalización del Tribunal se centró en la aplicación por la Comisión y los Estados miembros de dos Reglamentos destinados a mejorar el control financiero en los Fondos Estructurales: el Reglamento (CE) n° 1681/94, que introdujo un sistema de transmisión de información por los Estados sobre irregularidades detectadas, y el Reglamento (CE) n° 2064/97, que establece un sistema de comprobaciones por los Estados miembros de los gastos efectuados en proyectos cofinanciados por la Unión Europea. Las principales observaciones y conclusiones relativas a la aplicación de este último Reglamento se presentan en la apreciación específica DAS (apartados 3.44 a 3.56).

3.131. De acuerdo con las estadísticas de la OLAF, las irregularidades detectadas en los Fondos Estructurales van en aumento. Se observaron debilidades en la aplicación del Reglamento (CE) n° 1681/94 en todos los niveles: regional, nacional, OLAF y otros servicios de la Comisión. Los datos sobre las irregularidades eran incompletos y sólo de utilización limitada, en parte porque la base de datos de la OLAF llevaba tres años sin funcionar en el período 1998-2000 y en parte porque la información de que se disponía no era objeto de un seguimiento adecuado por la Comisión.

a) La Comisión debería examinar el funcionamiento de los sistemas de detección y comunicación de irregularidades dentro y por los Estados miembros, y supervisarlos para garantizar puntualidad, exhaustividad y relevancia y ofrecer orientación cuando sea necesario.

b) Los Estados miembros deben revisar sus propios sistemas para garantizar que se notifican los casos detectados y que se informa de su evolución.

3.131. *La constante actuación para mejorar la cantidad y la calidad de la información recibida al amparo del Reglamento (CE) n° 1681/94 puede considerarse un éxito, tal como demuestra el creciente número de comunicaciones recibidas de los Estados miembros. La OLAF trabaja estrechamente con otros servicios de la Comisión y los Estados miembros con el fin de mejorar las deficiencias persistentes.*

Desde diciembre de 2000, la OLAF viene utilizando el nuevo programa informático creado para fines de comunicación de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 1681/94. Algunos Estados miembros ya han probado el nuevo programa y próximamente se ampliará su utilización a todos los demás.

a) *El Libro Blanco sobre la Reforma de la Comisión detalla una serie de medidas relativas a la «Protección de los intereses financieros de las Comunidades», cuyo objetivo es mejorar los sistemas de detección y cooperación. Además, la cooperación entre los servicios de la Comisión y entre la Comisión y los Estados miembros, especialmente en el ámbito de los Fondos Estructurales, deberá estar mejor definida a fin de garantizar que se toman medidas más eficaces para mejorar la prevención y detección de las irregularidades, el fraude y la corrupción. Este objetivo de los Fondos Estructurales se ha incluido en la medida 97, «Mejora del seguimiento y control financieros de los Fondos Estructurales», del Plan de acción del Libro Blanco. Se ha aprobado una comunicación de la Comisión sobre este tema.*

b) *Los servicios de la Comisión comparten los puntos de vista expresados por el Tribunal sobre este particular.*

(79) DO C 314 de 8.11.2001.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- c) La OLAF y otros servicios de la Comisión deberían definir conjuntamente sus responsabilidades respectivas y determinar si el seguimiento sería más eficaz si se enviaran comunicaciones para su examen inicial a las nuevas unidades financieras que se están creando en las Direcciones Generales correspondientes a Fondos Estructurales.
- d) La Comisión debería formular propuestas para combinar los distintos aspectos de los Reglamentos (CE) n° 1681/94 y (CE) n° 2064/97 que proporcionen unos sistemas de control e información eficaces y coherentes sobre una base clara y consecuente en toda la Unión Europea.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) *En lo referente a la cooperación entre la OLAF y las Direcciones Generales encargadas de los Fondos Estructurales, recientemente la Comisión adoptó un «Plan de acción para 2001-2003» para la «Protección de los intereses financieros de las Comunidades — Lucha contra el fraude»⁽¹⁾, en el que se reconoce abiertamente la necesidad de aclarar las responsabilidades de los distintos servicios en cuanto al seguimiento de las irregularidades y los casos de fraude de los que se informen, así como con respecto a la recuperación de los importes pagados indebidamente. El Plan de acción establece que la OLAF y las Direcciones Generales responsables de los Fondos Estructurales elaboren protocolos para el seguimiento de las irregularidades notificadas por los Estados miembros al amparo del Reglamento (CE) n° 1681/94. Está previsto que dichos protocolos queden concluidos antes de finales de 2001.*
- d) *Los procedimientos para que los Estados miembros presenten sus informes se han armonizado en todos los sectores de la Comisión. Se ha impuesto una presentación uniforme para facilitar el tratamiento informático. Toda información notificada en aplicación del Reglamento (CE) n° 1681/94 se introduce en la base de datos de la OLAF. La cuestión de combinar las propuestas se ha tratado en la medida 97, «Mejora del seguimiento y control financieros de los Fondos Estructurales», en la que se detallan las actuaciones que deberán adoptarse y sobre las que se ha aprobado una comunicación de la Comisión. Además, ya se han realizado importantes avances mediante la adopción de los Reglamentos (CE) n° 438/2001 y (CE) n° 448/2001 de la Comisión. Este último mantiene una estrecha relación con el Reglamento (CE) n° 1681/94. No obstante, la OLAF podrá obtener el máximo beneficio de la distribución del nuevo programa informático en todos los Estados miembros.*

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.132. La gestión y la ejecución presupuestaria de las acciones estructurales durante los últimos años ponen de manifiesto varias anomalías. Por una parte, los compromisos no tienen ninguna significación real, ya que sólo sirven para formalizar el desglose anual de los créditos previstos en las perspectivas financieras y a repartir aleatoriamente, durante los años sucesivos de los períodos de programación, los compromisos jurídicos ya contraídos por las Comunidades en el momento de la aprobación de los MCA y de los programas. Por otra parte, y pese a distintas tentativas destinadas a mejorar las previsiones presupuestarias, la Comisión no controla la evolución de los pagos, lo que explica que un ejercicio esté afectado por importantes faltas de créditos, mientras que el siguiente presenta una infraejecución igualmente importante. Recomendación: El

3.132. *Entre las observaciones del Tribunal, conviene distinguir las referentes al marco reglamentario y las relativas a la ejecución.*

Como en años anteriores, el Tribunal cuestiona los compromisos por tramos anuales establecidos en las disposiciones financieras del Reglamento general de los Fondos Estructurales. En su respuesta al Informe del Tribunal del pasado año, la Comisión ya tuvo ocasión de precisar el interés de tales compromisos. Este Reglamento fue aprobado por el Consejo en 1999, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, por lo que estará en vigor durante todo el período 2000-2006 y los compromisos se efectuarán obligatoriamente por tramos anuales durante dicho período de conformidad con las perspectivas financieras aprobadas por las dos ramas de la autoridad presupuestaria.

⁽¹⁾ Documento COM (2001) 254 final, aprobado el 15 de mayo de 2001, en particular su punto 1.2.2.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Tribunal ha señalado en varias ocasiones que los compromisos presupuestarios por tramos anuales deberían suprimirse, ya que privan de todo el interés a la disociación de los créditos ⁽⁸⁰⁾. Por otra parte, la Comisión debería dotarse de instrumentos adecuados para mejorar las previsiones presupuestarias (apartados 3.2 a 3.8).

3.133. La ejecución presupuestaria en 2000 ha sido muy escasa. Se ha prorrogado un volumen importante de créditos y ha debido efectuarse una adaptación de las perspectivas financieras. Ello es el reflejo de las dificultades de la aplicación del período de programación 2000-2006, en particular a causa de la lentitud de los procedimientos comunitarios y nacionales. Asimismo, las intervenciones de los períodos anteriores se cierran muy lentamente. Recomendación: La Comisión debería racionalizar y simplificar los procedimientos de aplicación en materia de acciones estructurales (apartados 3.16 a 3.23).

3.134. Con respecto a las ayudas a las empresas, en particular a las PYME, la Comisión ha desplegado esfuerzos importantes en materia de evaluación para la mejora del marco metodológico general 2000-2006 a través de la realización de varias evaluaciones temáticas en profundidad. En adelante, un nuevo marco reglamentario dota a la Comisión de instrumentos más apropiados para remediar las debilidades constatadas. Recomendación: Es necesario que los instrumentos recientemente establecidos se pongan en funcionamiento cuanto antes, que la Comisión aclare todos los aspectos técnicos vinculados a su aplicación y que las autoridades de gestión de los Estados miembros intensifiquen sus esfuerzos para aplicar las nuevas disposiciones. En particular, puesto que las nuevas iniciativas en materia de

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión comparte en gran medida las observaciones del Tribunal en lo que respecta a las previsiones de pagos procedentes de los Estados miembros y su utilidad, si fueran de mejor calidad, para la elaboración y gestión del presupuesto comunitario. Por esta razón, hace algunos años la Comisión decidió crear una red informal con los Ministerios de Economía para la obtención de información sobre las previsiones de pagos. No obstante el carácter voluntario de la participación en esta red, el número de Estados miembros participantes ha ido aumentando progresivamente hasta llegar en el año 2000 a contar por primera vez con la participación de todos ellos. Sobre la base de esta experiencia, el nuevo Reglamento de los Fondos Estructurales establece la obligación de que los Estados miembros transmitan la información sobre los pagos, lo que deberá permitir la elaboración de previsiones más detalladas en relación con cada programa. La Comisión examinará las posibles consecuencias de esta nueva disposición reglamentaria en función de las contribuciones de los Estados miembros, con el fin de mejorar las previsiones presupuestarias.

3.133. *La ejecución presupuestaria en 2000 ha sido efectivamente escasa durante este primer año del nuevo período de programación de los Fondos Estructurales. El establecimiento de nuevos programas es necesariamente un procedimiento complejo que requiere la debida atención, ya que constituye el marco en el que se llevará a cabo durante siete años la política de cohesión comunitaria. Por esta razón, se previó la posibilidad de retrasos por parte de las tres instituciones participantes en el Acuerdo interinstitucional (Parlamento, Consejo y Comisión). La adaptación de las perspectivas financieras a la que ha sido necesario recurrir se deriva de una disposición específica prevista con este fin, a partir de 1999, en el Acuerdo interinstitucional. Una vez puesta en marcha esta nueva programación, deberá hacerse el balance, tarea ya iniciada por la Comisión al presentar una comunicación sobre los programas del objetivo nº 1, y extraerse las conclusiones pertinentes para el futuro en relación con los procedimientos de establecimiento de los programas.*

3.134. *La Comisión comparte la opinión del Tribunal en lo que respecta a la aplicación de las nuevas disposiciones.*

El Reglamento (CE) nº 438/2001 sobre los sistemas de gestión y control concede una gran importancia a los sistemas que garantizan el cumplimiento de la normativa comunitaria, incluida la relativa a las ayudas. Este es, por otra parte, uno de los aspectos de los sistemas que la Comisión analizará de forma especial.

⁽⁸⁰⁾ Véase el Dictamen nº 2/2001, apartados 6, 29 y 30 (DO C 162 de 5.6.2001).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

obtención de datos sobre las ayudas públicas concedidas constituyen instrumentos susceptibles de mejorar la gestión de las ayudas a las empresas, deberían generalizarse y aplicarse de manera coordinada (apartados 3.78 a 3.92).

3.135. La gestión de las iniciativas comunitarias 1994-1999 ha resultado particularmente lenta y compleja debido a los importes relativamente escasos en juego y al solapamiento de estas intervenciones con otros programas comunitarios. En el período 2000-2006, el número de iniciativas comunitarias se ha reducido de trece a cuatro ⁽⁸¹⁾. Recomendación: Es necesario que los programas estén mejor coordinados e integrados con las demás intervenciones comunitarias en las mismas regiones, tanto en términos de programación como de gestión, control y evaluación, para evitar que se reproduzcan las dificultades constatadas en el período 1994-1999 (véanse los apartados 3.96 a 3.112 y 3.117 a 3.122).

3.136. El Informe especial n° 22/98 señaló determinadas debilidades con respecto a la acción comunitaria para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. El Tribunal observa que en el período 2000-2006 los importes destinados a las acciones específicas correspondientes representan sólo el 6 % del FSE, proporción a medio camino entre el 1,6 % realizado durante el período 1994-1999 y el objetivo del 15 % fijado por la Comisión en 1998 y solicitado por el Parlamento Europeo (apartado 3.93). El programa comunitario a medio plazo (1996-2000), compuesto de proyectos en gastos directos, fuera de los Fondos Estructurales, ha tenido un porcentaje desproporcionado, del 7,6 % de sus pagos, dedicado al funcionamiento de la oficina de asistencia técnica (apartado 3.95). Recomendación: La Comisión debería velar por reforzar la consideración del aspecto financiero de la igualdad de oportunidades en la nueva programación (2000-2006) del FSE. Además, es necesario que la aplicación del programa comunitario a medio plazo esté respaldada por unos recursos estatutarios suficientes para limitar el recurso a la contratación externa en la gestión de estos proyectos.

3.135. *En el período 2000-2006 se ha reducido el número de iniciativas con el objeto de concentrar y precisar la especificidad de sus objetivos y con el fin, asimismo, de mejorar la coordinación y la integración con las demás intervenciones comunitarias.*

3.136. *Los créditos relativos a la asistencia técnica se han reducido sensiblemente en el programa de igualdad de oportunidades 2001-2005. Las funciones atribuidas a la oficina de asistencia técnica a la que se refiere el Tribunal se han integrado en los servicios de la DG Empleo durante los dos últimos ejercicios presupuestarios. No obstante, esta política de integración debe verse respaldada por recursos estatutarios suficientes para permitir a la Comisión llevar a cabo sus funciones en condiciones óptimas.*

La igualdad de oportunidades ha sido objeto de una atención particular en el proceso de programación 2000-2006, en la segunda parte de la Comunicación de la Comisión sobre las «Directrices para los programas del período 2000-2006».

⁽⁸¹⁾ Se trata de Leader, Interreg, EQUAL y URBAN. PEACE se ha reconducido en los marcos comunitarios de apoyo correspondientes del período 2000-2006.

CAPÍTULO 4

Políticas internas

4.0. ÍNDICE	Apartados
Introducción	4.1-4.2
Gestión presupuestaria	4.3-4.10
Revisión de la cuenta de gestión	4.5-4.10
Valoración específica en el contexto de la declaración de fiabilidad	4.11-4.45
Introducción	4.11-4.22
Alcance y enfoque de la fiscalización	4.11-4.13
Naturaleza de los gastos	4.14-4.18
Limitaciones de un sistema basado en el reembolso de los gastos	4.19-4.22
Problemas de ejecución del quinto programa marco	4.23-4.32
Falta de documentación concerniente a los procedimientos operativos	4.23-4.26
Insuficientes recursos informáticos para apoyar la gestión de las propuestas, los contratos y los proyectos	4.27-4.28
Insuficientes actividades de control interno	4.29-4.32
Conclusiones	4.33-4.36
Recomendaciones	4.37-4.45
Seguimiento de observaciones anteriores — Informe especial n° 10/2000 sobre la gestión de los contratos públicos adjudicados por el Centro Común de Investigación	4.46-4.64
Resumen de las principales observaciones	4.46-4.47
Recomendaciones de la autoridad encargada de la aprobación de la gestión	4.48
Observaciones al término de los controles	4.49-4.64
Sistema de gestión global: mejoras reales	4.49-4.51
Control del ciclo de los contratos: mejoras limitadas	4.52-4.57
Contratos adjudicados mediante acuerdo directo/procedimiento negociado	4.58-4.59
Utilización de los contratos de prestación de servicios	4.60-4.64
Resumen del Informe especial n° 9/2001 relativo al programa de formación y movilidad de los investigadores	4.65-4.67
Auditorías efectuadas por la Comisión	4.68-4.74

INTRODUCCIÓN

4.1. Las políticas internas de la Unión Europea se centran, en particular, en la ejecución y el desarrollo del mercado único y comprenden cuatro subsecciones completas del presupuesto y varias líneas de otra subsección. La responsabilidad de ejecutar las políticas internas y de gestionar los presupuestos correspondientes se reparte entre trece Direcciones Generales (DG).

4.2. Las medidas de políticas internas se refieren a:

- a) formación, juventud, cultura, sector audiovisual, información y otras acciones sociales (subsección B3);
- b) energía, control de la seguridad nuclear de Euratom y medio ambiente (subsección B4);
- c) protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas (subsección B5);
- d) investigación y desarrollo tecnológico (subsección B6);
- e) otras medidas agrarias y regionales, transportes y otras acciones referidas a la pesca y al mar (títulos B2-5 a B2-9 de la subsección B2).

GESTIÓN PRESUPUESTARIA

4.3. Los **cuadros 4.1a y 4.1b** proporcionan una visión de conjunto de cómo se utilizaron los créditos disponibles en el ejercicio presupuestario de 2000.

4.4. Las políticas internas representan un importe total de 6 583 millones de euros en créditos de pago finales (véase el **cuadro 4.1b**). La mayor parte, 4 055 millones de euros, corresponden a investigación y desarrollo tecnológico y la mayoría de este importe, 3 464 millones de euros, al quinto programa marco.

Cuadro 4.1a — Evolución y ejecución del presupuesto 2000

(en millones de euros)

Línea presupuestaria de las perspectivas financieras: políticas internas e investigación										
	Total políticas internas e investigación		Desglose							
			Investigación y desarrollo tecnológicos (B6)		Consumidores, mercado interior, mercado laboral, RTE (B5)		Formación, juventud, cultura, información y acciones sociales (B3)		Otros: energía, medio ambiente y medidas agrarias (B4 y partes de B2)	
	Créditos de compromiso	Créditos de pago	Créditos de compromiso	Créditos de pago	Créditos de compromiso	Créditos de pago	Créditos de compromiso	Créditos de pago	Créditos de compromiso	Créditos de pago
Límite de las perspectivas financieras	6 031,0									
Evolución del presupuesto										
Créditos iniciales ⁽¹⁾	6 027,0	5 674,2	3 630,0	3 600,0	1 162,2	997,1	831,1	708,0	211,7	286,8
Créditos finales disponibles ⁽²⁾	6 104,1 ⁽⁴⁾	5 767,4 ⁽⁴⁾	3 710,6	3 552,8	1 179,0	1 032,3	853,3	816,0	348,3	355,3
Ejecución del presupuesto										
Créditos utilizados ⁽³⁾	5 751,8	5 124,6	3 667,2	3 222,9	1 080,4	867,5	807,5	747,2	196,7	287,1
% de créditos finales disponibles	94	89	99	91	91	84	94,5	91,5	56,5	81
Créditos prorrogados a 2001	223,3	57,5	20,1	0,0	43,5	7,2	23,3	21,2	136,4	29,2
% de créditos finales disponibles	4	1	0,5	0	4	1	3	2,5	39	8
Créditos anulados	129,1 ⁽⁴⁾	585,2 ⁽⁴⁾	23,3	330,0	55,2	157,5	22,5	47,6	15,1	39,0
% de créditos finales disponibles	2	10	0,5	9	5	15	2,5	6	4,5	11

⁽¹⁾ Presupuesto final aprobado por el Parlamento Europeo el 16 de diciembre de 1999 (DO L 40 de 14.2.2000), **incluidos** los créditos provisionales relativos a la línea presupuestaria 3 que figuran en el capítulo B0-4 0.

⁽²⁾ Créditos presupuestarios modificados después de tomar en consideración los presupuestos rectificativos y suplementarios y las transferencias, pero **excluidos** los créditos prorrogados de 1999, la reutilización de ingresos y los ingresos disponibles como resultado de la participación de terceros, otros ingresos y los créditos puestos a disposición de nuevo.

⁽³⁾ Créditos utilizados, **excluidos** los prorrogados de 1999, la reutilización de ingresos y los ingresos disponibles como resultado de la participación de terceros, otros ingresos y los créditos puestos a disposición de nuevo.

⁽⁴⁾ Incluido el capítulo B0-4 0 (reserva).

Fuente: Cuenta de gestión y balance financiero — volumen II; sección III, [SEC(2001) 529-FR].

Cuadro 4.1b — Ejecución del presupuesto 2000

(millones de euros)

Subsección/ Título del presupuesto	Denominación	Créditos de compromiso					Créditos de pago				
		Presupuesto inicial ⁽¹⁾	Presupuesto final tras PRS y transferencias ⁽²⁾	Créditos utilizados ⁽³⁾	Porcentaje de ejecución del presupuesto inicial (%)	Porcentaje de ejecución del presupuesto final (%)	Presupuesto inicial ⁽¹⁾	Presupuesto final tras PRS y transferencias ⁽²⁾	Créditos utilizados ⁽³⁾	Porcentaje de ejecución del presupuesto inicial (%)	Porcentaje de ejecución del presupuesto final (%)
B2-5	Otras medidas agrarias	51,500	51,500	49,051	95,2	95,2	82,000	84,010	76,329	93,1	90,9
B2-6	Otras medidas regionales	p.m.	15,000	15,000	n.a.	100,0	7,477	17,677	16,824	225,0	95,2
B2-7	Transportes	20,500	20,500	18,885	92,1	92,1	18,700	16,700	11,926	63,8	71,4
B2-9	Otras medidas en el sector pesquero y marítimo	44,450	45,550	45,500	102,4	99,9	34,700	41,350	41,294	119,0	99,9
	Total en B2	116,450	132,550	128,436	110,3	96,9	142,877	159,737	146,373	102,4	91,6
B3-1	Educación, formación profesional y juventud	481,500	572,279	547,996	113,8	95,8	392,700	547,584	483,730	123,2	88,3
B3-2	Cultura y sector audiovisual	111,500	136,592	118,943	106,7	87,1	102,800	115,363	88,196	85,8	76,5
B3-3	Información y comunicación	93,500	109,259	97,620	104,4	89,3	86,900	99,600	90,177	103,8	90,5
B3-4	Dimensión social y empleo	144,615	149,742	137,164	94,8	91,6	125,645	127,326	107,270	85,4	84,2
	Total B3	831,115	967,872	901,723	108,5	93,2	708,045	889,873	769,373	108,7	86,5
B4-1	Energía	36,800	40,672	2,434	6,6	6,0	35,100	36,735	28,424	81,0	77,4
B4-2	Control de seguridad nuclear de Euratom	16,700	16,700	16,674	99,8	99,8	15,400	19,400	18,919	122,9	97,5
B4-3	Medio ambiente	41,700	161,797	49,211	118,0	30,4	93,400	150,934	102,996	110,3	68,2
	Total B4	95,200	219,169	68,319	71,8	31,2	143,900	207,069	150,339	104,5	72,6
B5-1	Política de los consumidores y protección de su salud	22,500	22,912	21,660	96,3	94,5	20,000	20,107	15,066	75,3	74,9
B5-2	Ayudas a la reconstrucción	1,698	3,698	1,697	99,9	45,9	1,698	3,698	1,697	99,9	45,9
B5-3	Mercado interior	145,445	139,911	121,143	83,3	86,6	151,390	155,699	128,476	84,9	82,5
B5-4	Industria	2,000	2,000	2,000	100,0	100,0	88,644	103,772	103,670	117,0	99,9
B5-5	Mercado de trabajo e innovación tecnológica	213,493	225,726	193,672	90,7	85,8	106,600	108,010	46,317	43,4	42,9
B5-6	Información estadística	31,400	32,512	32,418	103,2	99,7	30,130	30,541	27,911	92,6	91,4
B5-7	Redes transeuropeas	688,000	676,030	663,373	96,4	98,1	536,500	565,513	507,607	94,6	89,8
B5-8	Política de cooperación en materia judicial y asuntos de interior	52,000	86,818	49,502	95,2	57,0	56,700	69,804	56,612	99,8	81,1
B5-9	Lucha contra el fraude y gastos de apoyo a las políticas interiores	5,650	5,650	4,845	85,8	85,8	5,400	5,400	3,325	61,6	61,6
	Total B5	1 162,186	1 195,257	1 090,310	93,8	91,2	997,062	1 062,544	890,681	89,3	83,8
B6-1	Centro Común de Investigación, personal y medios de realización	206,900	255,160	242,245	117,1	94,9	207,934	261,901	236,270	113,6	90,2
B6-2	Centro Común de Investigación — Créditos de operaciones directos, programa marco CE 1998 a 2002	38,550	51,500	36,669	95,1	71,2	35,021	39,133	25,820	73,7	66,0
B6-3	Centro Común de Investigación — Créditos de operaciones directos, programa marco CEEA 1998 a 2002	14,550	18,923	14,078	96,8	74,4	10,885	12,940	8,529	78,4	65,9
B6-4	Centro Común de Investigación — Acciones directas y finalización de programas comunes y complementarios anteriores [...]	p.m.	114,549	12,411	n.d.	10,8	7,160	94,146	16,948	236,7	18,0
B6-5	Acciones indirectas (actividades a gastos compartidos) [...] Finalización de proyectos anteriores [...]	p.m.	150,639	89,931	n.d.	59,7	1 215,000	1 521,348	1 258,873	103,6	82,7
B 6-6	Acciones indirectas (actividades a gastos compartidos) — Quinto programa marco Programa 1998 a 2002	3 370,000	3 463,914	3 424,151	101,6	98,9	2 124,000	2 156,273	1 857,519	87,5	86,1
	Total B6	3 630,000	4 054,685	3 819,485	105,2	94,2	3 600,000	4 085,741	3 403,959	94,6	83,3
B0-4 0	Créditos provisionales = reserva	192,098	13,000				82,348	11,000			
	Total	6 027,049	6 582,533	6 008,273	99,7	91,3	5 674,232	6 415,964	5 360,725	94,5	83,6

⁽¹⁾ Presupuesto final aprobado por el Parlamento Europeo el 16 de diciembre de 1999 (DO L 40 de 14 febrero de 2000).⁽²⁾ Créditos presupuestarios enmendados después de tomar en cuenta los presupuestos rectificativos y suplementarios, así como las transferencias, **pero incluidos** los créditos prorrogados de 1999, la reutilización de ingresos y los ingresos disponibles como resultado de la participación de terceras partes, otros ingresos y los créditos puestos a disposición de nuevo.⁽³⁾ Créditos utilizados, **incluidos** los prorrogados de 1999, la reutilización de ingresos y los ingresos disponibles como resultado de la participación de terceras partes, otros ingresos y los créditos puestos a disposición de nuevo.

Nota: p.m.= pro memoria; n.d.= no disponible.

Fuente: Cuenta de gestión y balance financiero — volumen II; sección III [SEC(2001) 529-FR].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Revisión de la cuenta de gestión ⁽¹⁾

4.5. La cuenta de gestión ⁽²⁾ mejoró significativamente en la forma y el contenido con respecto al documento suministrado para el cierre de las cuentas de 1999.

4.6. Se ha realizado un gran esfuerzo para armonizar la presentación del análisis de la gestión financiera, aunque limitado, esencialmente, a los cuadros de la ejecución presupuestaria.

4.7. Los cuadros relativos a la gestión de *outputs* constituyen una innovación que podría proporcionar información muy útil, y en ciertos casos lo hace; sin embargo, hay una clara necesidad de armonizar el contenido y el nivel de detalle.

4.8. En el caso de los presupuestos (Sócrates, Juventud con Europa y Leonardo) de la DG Educación y Cultura (EAC), debido a la naturaleza específica de las actividades de movilidad del programa, falta un gran número de importes en los cuadros citados en el apartado anterior. Además, se afirma que los importes son «definitivos» aunque se trate sólo de estimaciones.

4.9. Los criterios de selección aplicados por la Comisión para proceder a una revisión detallada de la gestión de una línea presupuestaria es que ésta exceda los 30 millones de euros, o bien que revista particular importancia e interés. No obstante, algunas partidas

4.5-4.7. La Comisión recibe con satisfacción los comentarios positivos del Tribunal sobre la forma y el contenido revisados de la cuenta de gestión.

Como se indicaba en el preámbulo a la cuenta de gestión, el informe anual 2000 es la primera vez que se ha intentado presentar el saldo de ejecución del presupuesto, tal como muestra el documento. Como tal, la Comisión considera que ha sido un útil ejercicio preparatorio para una presentación más plena y sistemática de la información sobre los resultados presupuestarios que se llevará a cabo en años sucesivos. La Comisión está examinando hasta qué punto puede armonizarse la presentación de estos datos para el ejercicio 2001, teniendo en cuenta, no obstante, el hecho de que, por su naturaleza, no todas las líneas presupuestarias se prestan a resultados cuantificables.

4.8. Los tres programas tienen dos características (permiten apoyar proyectos y acciones de movilidad y contienen aspectos descentralizados que permiten delegar una parte de la gestión a las agencias nacionales) que hacen que, en el momento en que elabora la Cuenta de gestión, la Comisión no tiene una visión definitiva de los resultados que se obtendrán de los créditos del ejercicio al que se refiere.

La Comisión velará por ser más explícita en adelante en sus comentarios sobre esta realidad que hace que el cuadro estándar no sea perfectamente aplicable al caso particular de estos tres programas.

4.9. Es cierto que algunas líneas presupuestarias cuyos créditos proceden de terceros no se han incluido en las presentadas. La Comisión discutirá en breve este aspecto con el Tribunal dentro de los criterios de selección que se aplicarán para el ejercicio 2001.

⁽¹⁾ El Tribunal ha revisado la información presentada por la Comisión en el volumen 1 de la cuenta de gestión. El propósito de éste es proporcionar un comentario sobre la gestión presupuestaria para el ejercicio y, en particular, explicaciones de las variaciones entre el presupuesto inicialmente aprobado y los créditos finalmente disponibles, así como entre estos últimos y los utilizados. Esta revisión no busca garantizar la fiabilidad de los contenidos, sino más bien, identificar cualquier variación significativa que quede sin explicar e identificar cualquier explicación que pueda llevar a engaño.

⁽²⁾ SEC(2001) 528-FR.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

presupuestarias que representan créditos provenientes de ingresos de terceros por importes superiores a 30 millones de euros no se mencionan, por ejemplo B6-4 3 1, B6-4 4 3 y B6-5 5 1.

4.10. En diversas partidas presupuestarias, especialmente en la subsección B6, se afirma que los porcentajes presentados corresponden a la ejecución presupuestaria total en 2000 en porcentaje del presupuesto inicial, aunque en realidad se trata del presupuesto total disponible para el año 2000.

4.10. *La observación del Tribunal es correcta. Se facilita toda la información para calcular la ejecución del presupuesto total en 2000 como porcentaje del presupuesto inicial así como porcentaje del presupuesto total disponible para 2000.*

VALORACIÓN ESPECÍFICA EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Introducción

Alcance y enfoque de la fiscalización

4.11. El objetivo de la fiscalización de la declaración de fiabilidad (DAS) del año 2000 correspondiente al ámbito presupuestario de las políticas internas era, por un lado, obtener pruebas de auditoría suficientes, pertinentes y fiables sobre la fiabilidad de las cuentas al 31 de diciembre de 2000 y sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a fin de contribuir a la declaración de fiabilidad relativa al presupuesto general para el año 2000 (véase el capítulo 9 del presente Informe anual) y, por otro, a través de un trabajo adicional, formular una valoración específica de los puntos fuertes y débiles del control interno aplicable al quinto programa marco (5PM) para la investigación y el desarrollo tecnológico.

4.12. La auditoría del sistema del 5PM consistió en evaluar el diseño de dicho sistema y en verificar la coherencia, la continuidad y la eficacia de su funcionamiento. Para ello se procedió a una descripción sistemática de los procedimientos administrativos y de control en los programas temáticos y horizontales de la sección CE (véase el apartado 4.15) en diciembre de 2000, se llevaron a cabo pruebas de recorrido basadas en expedientes seleccionados por las cinco DG de investigación, DG Investigación (RTD), DG Sociedad de la Información (INFSO), DG Energía y Transporte (TREN), DG Empresa (ENTR) y DG Pesca (FISH) y se efectuaron pruebas de los controles clave con respecto a 45 contratos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.13. Las primeras convocatorias de propuestas para acciones indirectas de IDT dentro del 5PM fueron publicadas en marzo de 1999. Dado que la duración media es de unos 348 días naturales desde la publicación de la convocatoria y unos 263 días desde la recepción de la propuesta hasta la firma de los contratos por la Comisión, la mayoría de estos (excepto en el caso del programa Sociedad de la Información administrado por la DG INFSO, la sección del programa de Crecimiento y Desarrollo Sostenible administrada por la DG TREN y la sección del programa calidad de vida administrada por la DG FISH) se firmaron en el año 2000. Puesto que, para la mayor parte de las acciones del 5PM, las primeras declaraciones de gasto se presentan transcurrido un período de doce meses, los pagos de dichas acciones indirectas en el año 2000 consistieron principalmente en anticipos.

Naturaleza de los gastos

4.14. Hay dos 5PM diferenciados: el programa marco de la Comunidad Europea, que comprende las actividades de investigación, desarrollo tecnológico y demostración, y el programa marco de Euratom que abarca las actividades de investigación y formación en el sector de la energía nuclear.

4.15. Las actividades de investigación financiadas por los dos programas marco consisten en acciones indirectas (un 93 % del presupuesto), llevadas a cabo a través de contratos con terceros financiados parcialmente con cargo al presupuesto comunitario, y acciones directas (aproximadamente el 7 %), financiadas en su totalidad por éste y llevadas a cabo por la DG Centro Común de Investigación.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.13. El año 1999 fue el primer año de ejecución del nuevo programa marco, que inevitablemente tuvo que enfrentarse a una serie de problemas de rodaje en prácticamente todas sus fases, especialmente en cuanto al nuevo procedimiento de evaluación.

La necesidad de garantizar la imparcialidad e igualdad de trato de todas las solicitudes, junto con la necesidad de una evaluación técnica exhaustiva y la evaluación posterior de las solicitudes y selección de proyectos significa que el proceso no puede comprimirse a voluntad:

- *en programas y acciones específicos, está justificado un período de publicación más prolongado,*
- *un procedimiento de evaluación transparente y correcto requiere tiempo y está en función del número de propuestas presentadas,*
- *un esfuerzo de negociación serio evitará problemas más adelante.*

Algunos aspectos de los procedimientos internos se han mejorado durante los dos últimos años y se ha introducido una serie de medidas de simplificación.

Además, en 2001 se han realizado acciones piloto rápidas en el programa IST y en las propuestas CRAFT, reduciendo significativamente el tiempo para celebrar los contratos. La experiencia de las acciones piloto se está utilizando para revisar la planificación de futuras convocatorias para reducir el tiempo de celebración de los contratos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.16. Las partidas presupuestarias de los cuatro programas temáticos y los cuatro horizontales (acciones indirectas) en la sección Comunidad Europea del 5PM corresponden a créditos de pago por valor de 1 742 millones de euros en el presupuesto del año 2000, lo que representa casi la mitad de dichos créditos en la subsección B6 «Investigación y Desarrollo tecnológico» y casi el 31 % de los créditos de pago de todo el ámbito presupuestario correspondiente a las políticas internas. Por tanto, el 5PM es, en términos monetarios, el sistema de gestión más importante en dicho ámbito.

4.17. El 5PM de la Comunidad Europea está administrado por cinco Direcciones Generales competentes en temas de investigación, dándose el caso de que tres de los programas temáticos y uno de los programas horizontales son administrados por más de una DG.

4.18. De acuerdo con las estadísticas proporcionadas por la Comisión, ésta firmó un total de 6 115 contratos de acciones indirectas de IDT del 5PM, con una contribución comunitaria de 5 324 millones de euros, antes del final de diciembre de 2000. La DG RTD y la DG INFSO gestionan más del 90 % de estos contratos: 4 701 contratos (en torno al 64 % del total de la contribución comunitaria) y 1 038 (en torno al 29 % del total de la contribución comunitaria), respectivamente.

Limitaciones de un sistema basado en el reembolso de los gastos

4.19. Las contribuciones financieras en los programas marco de investigación se conceden basándose en los gastos realmente efectuados. El elevado nivel de detalle y la complejidad que resultan de los acuerdos contractuales basados en un sistema de reembolso de gastos exige un esfuerzo administrativo significativo, tanto por parte de los contratistas como de la Comisión, en lo tocante a la gestión de las propuestas, los contratos y los proyectos referidos a las acciones indirectas de IDT.

4.20. Además, las posibilidades de que los servicios de la Comisión verifiquen los gastos declarados, cuando los contratistas no presentan justificantes tales como facturas certificadas para gastos específicos, están limitadas en la práctica a verificaciones de la credibilidad y

4.19. *El sistema de financiación de los programas marco de investigación tiene sus puntos fuertes y sus limitaciones. La Comisión ha ido tratando progresivamente estas limitaciones. Dado su carácter no obstante evolutivo, los participantes y los servicios de la Comisión están bastante familiarizados con el sistema.*

Para el próximo programa marco, el sistema de financiación volverá a ser revisado para hacerlo más sencillo para los proyectos participantes, mejorar más los controles dentro de los límites de los recursos financieros y humanos de la Comisión, centrarse en los resultados y ser incluso más disuasorio de la sobrefacturación y el fraude.

4.20. *Los gastos declarados se revisan en los informes científicos y técnicos que indican el trabajo realizado de acuerdo con las tareas identificadas en el anexo técnico y en relación con los costes estimados señalados durante la negociación del contrato. Cuando existen disparidades significativas entre*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

la coherencia formal (es decir, el carácter no subvencionable de categorías específicas de gasto y corrección numérica de los costes declarados).

4.21. Por lo tanto, a menos que se practique una inspección sobre el terreno, no se podrá verificar verdaderamente la realidad y la exactitud de los gastos declarados. Tal y como sugirió el Tribunal en la DAS de 1998 ⁽³⁾, la Comisión ha intensificado sus actividades de auditoría realizadas *a posteriori*. El objetivo general definido por las DG de Investigación es auditar al 10 % de los contratistas durante el 5PM ⁽⁴⁾. Asimismo, a raíz de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en la DAS de 1998 ⁽³⁾, la Comisión ha introducido en los programas IST y CRAFT acciones piloto que precisan certificados de auditoría en el caso de la mayor parte de los contratistas de los proyectos IDT. Sin embargo, el impacto cuantificable sólo podrá observarse a medio plazo. De hecho, este certificado sólo se exigirá en el caso de pagos de contratos iniciados en 2001.

4.22. Al igual que en el anterior programa marco, la Comisión no cuenta con suficientes medios para sancionar a las entidades legales que exageran sus gastos, aparte de reducir su contribución financiera y cobrar intereses por las cantidades pagadas en exceso. Los contratos tipo del 5PM no prevén sanciones contractuales (por ejemplo, multas automáticas en relación a los gastos declarados en exceso) ni sanciones administrativas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

los gastos presentados y las pruebas del trabajo realizado, los servicios de la Comisión pueden pedir documentos detallados adicionales. Si es necesario, puede emprenderse una revisión importante de los gastos, incluyendo controles sobre el terreno.

4.21. *Las DG de Investigación formularon conjuntamente en 1998 una estrategia de fiscalización nueva y coherente para todos los programas marco (véanse los puntos 4.69 y 4.70). Además, la Comisión está estudiando medidas complementarias (por ejemplo, certificados de las fiscalizaciones).*

La recomendación del Tribunal de Cuentas en la declaración de fiabilidad de 1998 ha impulsado este esfuerzo.

4.22. *El marco legal para los gastos directos y, en concreto, para los contratos en virtud del quinto programa marco de la Comunidad Europea, ya incluye medidas para proteger los intereses financieros de la Comunidad. Si se sospecha de fraude o de irregularidad financiera seria, el apartado 2 del artículo 3 y el apartado 6 del artículo 7 del anexo II del contrato permiten explícitamente a la Comisión no sólo reducir su contribución financiera sino también recuperar la totalidad de la misma.*

Además de lo anterior, la posibilidad de compensación entre contratos ha hecho más fácil recuperar las cantidades adeudadas a la Comisión.

Si se sospecha de fraude, los servicios de la Comisión remiten el caso a la OLAF, que tomará medidas (Decisión de la Comisión de 2 de junio de 1999 (1999/396/CE, CECA, Euratom).

Si se han exagerado los gastos por un error o por un malentendido, la reparación más adecuada no sería una sanción. Probablemente será más efectivo explicar y enseñar de manera continuada.

⁽³⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1998 (DO C 349 de 3.12.1999).

⁽⁴⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1999; respuestas de la Comisión, apartado 4.23 (DO C 342 de 1.12.2000).

No obstante, reforzar las disposiciones de control es una de las máximas prioridades de la Comisión. Por esa razón, el programa de trabajo de la OLAF incluye la integración de medidas administrativas y de sanciones en el ámbito de los gastos directos. Además de las disposiciones ya existentes para el reembolso de la contribución financiera de la Comunidad, se está discutiendo una cláusula complementaria de penalización financiera en el caso de que se declaren gastos excesivos deliberadamente o por negligencia en el ámbito de los gastos directos.

Problemas de ejecución del quinto programa marco

Falta de documentación concerniente a los procedimientos operativos

4.23. La complejidad de la estructura organizativa del 5PM, con diversos programas y acciones claves administrados por diferentes DG, hace que sea aún más importante una coordinación eficiente dentro de dicho programa. El Consejo y el Parlamento Europeo abordaron la necesidad de establecer un conjunto de procedimientos armonizados para todas las DG que administran el 5PM al pedir a la Comisión, en su Decisión n° 182/1999/CE, que elaborase y publicase «un Manual detallado con los procedimientos operativos y las orientaciones para la selección de acciones de IDT».

4.24. No obstante, la descripción de procedimientos en el «Manual de evaluación», aprobado por la Comisión en respuesta a dicha Decisión, no es tan detallada como para representar realmente un manual de procedimientos operativos. Además, el «Manual de evaluación» comprende sólo en parte algunos procedimientos para la selección de las acciones de IDT, como por ejemplo la negociación de propuestas.

4.25. Con la excepción de la DG Energía y Transporte y la DG Sociedad de la Información, donde empezó el desarrollo de los manuales operativos específicos de las DG en el 2000, las competencias y los procedimientos administrativos no estaban suficientemente documentados en las DG que gestionan el 5PM.

4.23. Todas las DG correspondientes deben ejecutar el Programa Marco de Investigación con arreglo a una serie de principios y procedimientos comunes. No obstante, de acuerdo con la orientación básica de la reforma de la Comisión, cada DG y cada programa seguirán siendo responsables de su diseño detallado y de la ejecución del control interno.

4.24. El «Manual de evaluación» ha sido adoptado por la Comisión para hacer el proceso comprendido entre las comprobaciones previas de las propuestas y la preparación y ultimación de los contratos más transparente y armonizado. Sobre la base del Manual, los programas específicos han derivado documentos más detallados relevantes para la preparación y ultimación de los contratos, para uso tanto de la Comisión como de los contratistas.

4.25. En cuanto a la documentación de los procedimientos operativos en la DG RTD, tiene un nivel importante. Aparte del Manual de evaluación, que constituye el «núcleo duro» de la documentación, existen también manuales que detallan otros aspectos de los procedimientos. Dentro de la aplicación de la norma de control interno n° 15 relativa a la documentación de los procedimientos, se ha intentado completar las lagunas señaladas y que, en general, los manuales sean accesibles a través de Intranet. Con este objetivo se ha creado un grupo de trabajo.

En cuanto a la documentación de las responsabilidades, las DG de Investigación han puesto en marcha un proceso de reorganización que consolida y completa la gestión descentralizada de los recursos operativos. Este proceso ha supuesto, inevitablemente, modificaciones en los procedimientos administrativos y en el reparto de responsabilidades.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.26. Tal y como recomendaba el plan de acción para el Libro Blanco «La Reforma de la Comisión», todas las DG competentes en temas de investigación elaboraron, a lo largo del año 2000, una descripción del contenido de los distintos puestos de trabajo, sus actividades y funciones, y las comunicaron al personal. Sin embargo, dichas descripciones no resultan todavía tan detalladas como sería necesario para prevenir el riesgo de una percepción divergente de las responsabilidades compartidas, por ejemplo entre el jefe científico del proyecto, el negociador y el jefe financiero a la hora de gestionar acciones indirectas de IDT.

Insuficientes recursos informáticos para apoyar la gestión de las propuestas, los contratos y los proyectos

4.27. Aunque el sistema de gestión de todas las DG competentes en temas de investigación que administran el 5PM es básicamente el mismo, la Comisión no ha desarrollado un sistema informático único para la gestión de las propuestas, los contratos y los proyectos referidos a las acciones indirectas de IDT en este programa. Así, a finales del año 2000, la DG Empresa aún no había puesto en funcionamiento un sistema de gestión para contratos y proyectos. Además, los sistemas informáticos específicos de determinadas DG no están integrados unos con otros y sólo los de las DG de Investigación y Sociedad de la Información lo están, aunque parcialmente, con Sincom. Esta circunstancia impide, por ejemplo, una codificación automática de la información en relación a la viabilidad legal y financiera de los contratistas, un control cruzado de la declaración de bienes de equipo duraderos por parte del mismo contratista en diversos contratos o una verificación efectiva del sistema de alerta temprana de Sincom administrado por la DG Presupuesto.

4.28. Además, los sistemas informáticos están incompletos en algunas DG, por ejemplo, en relación a la disponibilidad de ciertos contratos tipo en la DG Investigación, al tratamiento de modificaciones contractuales en la DG Investigación y en la DG Sociedad de la Información, y a importantes funcionalidades, por ejemplo, el registro de la documentación de ejecución de los proyectos y sus fechas de vencimiento faltan en todas las DG, menos en la de Energía y Transporte y en la de Pesca.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.26. En estos momentos, la Comisión está iniciando un nuevo sistema de gestión de recursos humanos que incluye descripciones más detalladas de los puestos. Las DG de Investigación están cooperando con la DG ADMIN para garantizar que se incorporan las peculiaridades de la investigación en los distintos perfiles que se integrarán en este nuevo sistema de descripción de los puestos. Su aplicación real está prevista para el primer semestre de 2002.

4.27. Las DG de Investigación han introducido un sistema común de TI para la presentación de propuestas, una base de datos de expertos y la evaluación del proveedor de servicios. A partir de esta experiencia, en abril de 2001 se creó un grupo de trabajo interservicios para desarrollar un sistema integrado de TI y una base de datos común para el próximo programa marco que entrará en vigor el 1 de enero de 2003.

El grupo de trabajo también está desarrollando un nuevo sistema electrónico de presentación de propuestas destinado a mejorar la calidad de los datos sobre las propuestas y, por consiguiente, sobre los participantes.

Por lo que respecta a la verificación efectiva del sistema de alerta temprana, las DG de Investigación han utilizado los sistemas existentes en Sincom operados por la DG BUDG en distintas fases del proceso.

4.28. Para la DG RTD, durante la primera parte de 2001 todos los contratos tipo, con la excepción de las conferencias de alto nivel, estuvieron disponibles con módulos para evaluación de las propuestas, el examen de potenciales contratistas (control a priori) y un sistema de alerta temprana similar al de Sincom. También se almacenaron en el sistema los datos de contratos de programas marco anteriores. El módulo de modificaciones de los contratos empezó a funcionar a mitades de julio de 2001 y los módulos de gestión de proyectos (calendario) está previsto que sean introducidos progresivamente entre septiembre y noviembre de 2001. Los programas de formación se han introducido mensualmente, especialmente para los recién llegados a la DG RTD, lo que mejora la eficacia del uso del sistema.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Se ha progresado en completar y mejorar los sistemas de las TI de la DG INFSO en la presentación de contratos en todos los tipos de contratos-modelo y desde mediados de 2001 existe apoyo para modificaciones y pagos.

Insuficientes actividades de control interno

4.29. Dentro de cada una de las cinco DG de Investigación se efectuó, separadamente, una evaluación formal de riesgos, facilitada por la DG Control Financiero, con objeto de evaluar los riesgos que pudieran perjudicar la consecución de los objetivos de gestión para el 5PM; la evaluación terminó en el año 2000.

4.30. La Comisión no definió coherentemente, para todo el programa marco, actividades de control que ayuden a garantizar el cumplimiento de las directrices establecidas por la dirección y la aplicación de las medidas necesarias para resolver los riesgos identificados. Faltaban aspectos importantes del sistema de control, o estos no eran aplicados coherentemente por todas las DG o en todos los programas, por ejemplo la comprobación de la idoneidad del sistema contable del contratista, un control de la aplicación coherente de un sistema de gastos en todo el programa marco o la verificación de la viabilidad legal y financiera de las entidades participantes. Salvo en el caso de la DG Sociedad de la Información o de la DG Pesca, los resultados de la negociación en general no se encontraban sometidos a una autorización.

4.30. *Con el quinto programa marco, la Comisión introdujo importantes mejoras para hacer frente a riesgos potenciales, especialmente en cuanto a la elección de las propuestas, una nueva estrategia para reforzar los controles sobre el terreno y medidas más eficaces en caso de irregularidades financieras.*

Se reforzaron los controles internos, en algunas DG junto con nuevos organigramas, descentralizando la gestión financiera, formalizando al mismo tiempo los circuitos financieros y reforzando la gestión financiera y las actividades de fiscalización interna.

Para la verificación a priori de la viabilidad legal y financiera de las entidades participantes se ha desarrollado una metodología más elaborada para que la aplicación de los criterios normalizados para determinar el riesgo financiero sea coherente.

En cuanto a los sistemas de gastos del contratista, en «Sistemas de financiación de los costes de los proyectos de investigación, desarrollo y demostración» se ofrecen orientaciones a los participantes. Las fiscalizaciones sobre el terreno son el único medio de verificar si el sistema elegido es el adecuado. La comprobación de que el modelo de reembolso de los gastos es coherente para cada contratista se lleva a cabo como parte de la verificación legal y financiera en cada programa. Esta verificación se ampliará más allá de un programa de investigación específico con la aplicación de una base de datos común (ya mencionada en la respuesta al punto 4.27).

El resultado de la negociación está sujeto a una autorización, a veces implícitamente, ya que requiere el acuerdo de distintos servicios científicos y financieros dentro de la Dirección General para lanzar la decisión de selección de la Comisión para cada proyecto.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.31. Las pruebas de los controles operativos clave revelaron que algunos no habían sido llevados a cabo eficazmente por todas las DG y en todos los programas. Por ejemplo, se identificaron deficiencias en relación a los controles de admisión de las propuestas presentadas, especialmente al inicio del programa marco, así como a la verificación del carácter subvencionable y la corrección numérica de los gastos recogidos en las declaraciones de gasto, lo que lleva en algunos casos a pagos en exceso por parte de la Comisión.

4.32. La documentación de los controles efectuados era insuficiente, salvo en el caso de la DG Sociedad de la Información, la DG Energía y Transporte y la DG Pesca.

Conclusiones

4.33. Dadas las limitaciones inherentes del sistema actual basado en el reembolso de los gastos, en particular en lo que respecta a los controles efectuados, la cobertura parcial de las auditorías financieras realizadas *a posteriori* y la ausencia de sanciones contractuales, los beneficiarios que exageren sus gastos reales corren pocos riesgos.

4.34. El trabajo de fiscalización realizado indica que sólo se pueden obtener garantías limitadas en relación con los actuales procedimientos de control interno aplicados en todo el programa marco.

4.32. Aunque en las DG RDT y ENTR todavía no está en marcha un sistema pleno de documentación de los controles, es evidente que los circuitos administrativos y financieros existentes ejercen controles. Algunos programas trabajan con listas de comprobación que identifican una serie de pasos sucesivos en la ejecución, incluidos verificaciones y controles.

En cuanto a la documentación formal, se están consiguiendo más progresos.

4.33. La Comisión ha ido tratando progresivamente las limitaciones del actual sistema de reembolso de los gastos mediante medidas tales como aumentar las fiscalizaciones e introducir certificados de las fiscalizaciones. Para el próximo programa marco, se están estudiando mejoras mucho más avanzadas en el contexto de las conversaciones sobre las propuestas legislativas.

Mientras tanto, la Comisión ha ampliado su esfuerzo por explicar el sistema, incluso vía Internet, ha multiplicado sus fiscalizaciones financieras ex post y ya puede hacer ajustes financieros inmediatamente. Por lo que se refiere a la limitación de los controles internos, no todos ellos tienen repercusiones significativas para el riesgo financiero del programa de investigación.

Para el futuro, el sistema de financiación va a volver a revisarse con el fin de hacerlo más sencillo para los participantes en los proyectos, mejorar aún más los controles dentro de los límites de los recursos financieros y humanos de la Comisión, centrarlos en resultados y ser más disuasorios para los gastos excesivos y el fraude.

4.34. La fiscalización realizada por el Tribunal de Cuentas es valiosa en cuanto que señala algunos problemas que tratará la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.35. Dada la falta de un manual oficial y obligatorio sobre los procedimientos operativos y las líneas directrices de este programa marco, y dado que está por resolver el funcionamiento efectivo del servicio de auditoría interna, la Comisión no tiene garantías de que los procedimientos internos y los métodos de trabajo se apliquen coherentemente.

4.36. El nivel y la calidad de los recursos informáticos que sirven de apoyo a la gestión de las propuestas y los contratos del 5PM mostraron graves insuficiencias, aunque van en disminución. Esto ha perjudicado la ejecución del programa marco y disminuido la fiabilidad de las estadísticas internas de la Comisión en esta área.

Recomendaciones

4.37. Las actividades de control interno deberían reforzarse en todo el programa marco y la Comisión tendría que definir claramente un conjunto mínimo de controles clave obligatorios.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.35. El Manual de evaluación, adoptado formalmente por la Comisión, más allá de las mejoras que se le puedan aportar, sigue siendo un documento de referencia importante para el respeto de los procedimientos pertinentes. Existen orientaciones o manuales, sobre otros aspectos, en las direcciones operativas que los aplican.

Las DG INFSO y DG TREN han documentado sus procedimientos operativos de evaluación y negociación de propuestas en un vademécum, que su personal puede consultar en la Intranet. La documentación, preguntas frecuentes y el servicio de ayuda se encuentran a disposición tanto de los contratistas como del personal de la Comisión.

4.36. La ejecución del programa marco, especialmente en sus fases iniciales, se habría visto facilitada por un mejor apoyo de las TI. El retraso en la adopción del fundamento jurídico y el presupuesto necesario para lanzar las convocatorias de propuestas sin más demora han impuesto algunas insuficiencias desde el principio. Después, se ha desarrollado el sistema de las TI, que ahora ofrece bases de datos completas y módulos de gestión para todos los contratos de cada DG.

En la DG INFSO la ejecución presupuestaria y las estadísticas del programa no se vieron afectadas por las deficiencias del apoyo de las TI en el quinto programa marco, ya que los instrumentos centrales básicos estaban disponibles desde 1999.

Se ha creado un grupo de trabajo interservicios para estudiar las necesidades estadísticas y definir series de datos normalizados para el programa marco en su conjunto, que abarcan datos procedentes de distintas DG.

4.37. Las 24 normas de control interno aprobadas por la Comisión el 13 de diciembre de 2000 [SEC(2000)2203] proporcionan un marco reforzado para las actividades de control, también por lo que respecta al programa marco.

Todas las DG de Investigación han hecho un gran esfuerzo para alcanzar el 30 de junio de 2001 los objetivos adoptados por la Comisión (objetivos con prioridad para la gestión financiera).

La DG INFSO y la DG TREN han puesto en marcha una serie de listas de control para procesar tanto los compromisos como los pagos. Estas listas, obligatorias en todos los expedientes de transacción y firmadas tanto por el responsable del expediente como por la jerarquía, enumeran los controles clave que deben hacerse en cada una de las transacciones.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.38. También se alienta a la Comisión a desarrollar y ejecutar, de manera conjunta por todas las DG de Investigación, una documentación normalizada de las actividades de control efectuadas.

4.39. Además, es necesario proceder a un seguimiento periódico de estas actividades de control para evaluar si se han establecido todos los controles factibles y si estos funcionan eficazmente.

4.40. Tal y como recomienda la DAS 1999 ⁽⁵⁾, se invita a la Comisión a dotar de base jurídica a las sanciones contractuales en los contratos tipo para las acciones de IDT y, si fuera necesario, a proponer un Reglamento sectorial que las prevea.

4.41. Ya que todas las DG de Investigación trabajan con la misma base legal y se enfrentan esencialmente a tareas de administración y gestión similares, se invita a la Comisión a armonizar en la medida de lo posible sus procedimientos administrativos y financieros y sus métodos de trabajo en todos los programas, para así garantizar la ejecución homogénea del 5PM en todas las DG intervinientes.

4.42. La Comisión debería desarrollar un manual para todas las DG que describa los procedimientos operativos e incluya todas las fases del 5PM.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.38. *En el marco de la reforma de la Comisión, en especial en la norma de control interno n° 15 relativa a la documentación de los procedimientos, las DG de Investigación están trabajando para completar la documentación de sus procedimientos, incluidos los controles clave que hay que realizar. Este trabajo se basa en la experiencia de las mejores prácticas. El acceso de todos los servicios se facilitará vía Intranet.*

4.39. *En el marco de la reforma de la Comisión, se está reforzando de manera sistemática el seguimiento de la ejecución de las actividades de control. Las autoevaluaciones anuales y las fiscalizaciones por las recientemente creadas estructuras de auditoría interna controlarán su funcionamiento efectivo.*

4.40. *Podría preverse una cláusula penal financiera complementaria en caso de gastos excesivos declarados deliberadamente o por error en el ámbito de los gastos directos. Esta cuestión está siendo activamente estudiada. Actualmente hay conversaciones en curso entre los servicios competentes de la Comisión, incluida la OLAF, para evaluar el contenido de un proyecto de Reglamento contra el fraude sectorial basado en el artículo 280 del Tratado CE (codecisión). Los servicios de la Comisión estudian el alcance de un Reglamento de este tipo, incluida la posibilidad de aplicarlo a los contratos en curso.*

4.41. *El programa marco de investigación se caracteriza hoy en día por un amplio grado de normalización de los procedimientos y contratos tipo. Una armonización excesiva de los procedimientos administrativos internos y de los métodos de trabajo puede no ser necesaria, incluso podría ser contraproducente, en un proceso dinámico de innovación, reforma y búsqueda constante de nuevas mejores prácticas.*

4.42. *Las DG de Investigación se han fijado principalmente por objetivo llegar a elaborar, en su momento, una estructura de base que, a la vez que recoge las distintas etapas de los procedimientos del quinto programa marco, remita a las descripciones establecidas anteriormente, al tiempo que salvaguarda sus propias peculiaridades. En este contexto, la descripción de los sistemas del quinto programa marco realizada por el Tribunal constituirá una ayuda importante. En cualquier caso, al tratarse de procedimientos internos, el objetivo es desarrollar un esquema de referencia que sea coherente pero dúctil.*

⁽⁵⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1999 (DO C 342 de 1.12.2000).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.43. Deberían describirse y definirse más claramente, en las descripciones de los puestos de trabajo, las actividades y funciones de la gestión de las acciones indirectas de IDT.

4.44. Las funciones esenciales de los actuales sistemas informáticos utilizados en la gestión de las propuestas, los contratos y los proyectos, que hasta ahora faltan o están incompletas, deberían ponerse en marcha lo antes posible.

4.45. Además, en relación a futuros programas marcos, se invita a la Comisión a que desarrolle un sistema informático único o integrado, basado en unas exigencias de los usuarios claramente establecidas. En la medida de lo posible, el diseño de este sistema debería permitir también la integración de programas administrados por las DG intervinientes que no estuvieran relacionados con la investigación.

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES
ANTERIORES — INFORME ESPECIAL
Nº 10/2000 SOBRE LA GESTIÓN DE LOS
CONTRATOS PÚBLICOS ADJUDICADOS POR
EL CENTRO COMÚN DE INVESTIGACIÓN

Resumen de las principales observaciones

4.46. Para el período 1995-1998, cubierto por este Informe, los contratos adjudicados por el Centro Común de Investigación de la Comunidad ⁽⁶⁾ (en adelante denominado «CCI» o «el Centro») representaban un importe de 494 millones de euros. El Informe ponía en evidencia la incapacidad del dispositivo de gestión para proporcionar una información adaptada a las necesidades de la dirección y un control insuficiente del ciclo de los contratos por parte de los servicios gestores.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.43. En estos momentos, la Comisión está iniciando un nuevo sistema de gestión de recursos humanos que incluye descripciones más detalladas de los puestos. Las DG de Investigación están cooperando con la DG ADMIN para garantizar que se incorporen las peculiaridades de la investigación en los distintos perfiles que se integrarán en este nuevo sistema de descripción de los puestos. Su aplicación real está prevista para el primer semestre de 2002.

4.44. Se ha progresado en completar y mejorar los sistemas de las TI en la presentación de contratos en todos los tipos de modelos de contrato, modificaciones y pagos.

4.45. Las DG de Investigación han introducido un sistema común de presentación de propuestas, una base de datos de expertos y la evaluación del proveedor de servicios. Con esta experiencia como punto de partida, se creó un grupo de trabajo interservicios en abril de 2001 para desarrollar un sistema común de las TI para el próximo programa marco que está previsto que empiece a funcionar el 1 de enero de 2003.

4.46-4.48. La Comisión desea recordar que el Centro Común de Investigación emprendió reformas sustanciales para resolver los fallos detectados por el Tribunal, sin esperar a que finalizara el Informe especial nº 10/2000. El Tribunal mostraba su satisfacción por ello en este mismo informe. La Comisión tiene intención de proseguir y ampliar estas reformas para consolidar la situación como indicaba el Tribunal.

⁽⁶⁾ DO C 172 de 21.6.2000.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.47. El efecto acumulado de estas debilidades había favorecido a lo largo de los años el desarrollo de prácticas criticables, que se citan a continuación:

- a) el desvío de contratos de prestación de servicios para cubrir el mantenimiento en su puesto de personas cuyo contrato de trabajo no podía prorrogarse;
- b) el recurso excesivo al procedimiento de acuerdo directo;
- c) la gestión dudosa del contrato de transporte.

Recomendaciones de la autoridad encargada de la aprobación de la gestión

4.48. Con el fin de paliar estos fallos y evitar que se reproduzcan tales disfunciones, el CCI, de conformidad con las recomendaciones emitidas por el Consejo y la autoridad encargada de la aprobación de la gestión, ha emprendido un conjunto de reformas que han comenzado a dar sus frutos pero que aún deben consolidarse.

Observaciones al término de los controles

Sistema de gestión global: mejoras reales

4.49. La actividad del CCI se organiza alrededor de programas de trabajo que definen los proyectos científicos confiados a los diferentes institutos que componen el Centro, por lo que resulta indispensable que su dirección disponga de un instrumento que le permita vincular cada operación al proyecto en virtud del cual ha sido financiada, lo que no era el caso en el momento de la publicación del Informe especial n° 10/2000. Desde entonces, la interfaz con los registros de terceros, el banco de datos de contratos y el registro de los compromisos y los pagos dentro el programa contable Sincom 2 permite tener una contabilidad auxiliar de los proyectos.

4.50. Además, este nuevo dispositivo presenta la ventaja de adaptar la información suministrada a las diferentes necesidades de la jerarquía y de constituir de este modo un «tablero de mandos» para su gestión. Así es posible, por ejemplo, presentar en cualquier momento y en tiempo real la distribución de los contratos adjudicados, no sólo por proyecto sino también por instituto, naturaleza del contrato (suministro de bienes o de

4.49-4.51. La Comisión se alegra de que el Tribunal haya apreciado el progreso conseguido en los instrumentos de gestión que se utilizan en el CCI. Además, se han introducido nuevos cambios para integrar mejor los sistemas informáticos. La utilización del sistema Infima se generalizará a través del CCI, se realizará una interfaz con Sincom 2 y los datos de Infima estarán también disponibles en Datapool.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

servicios), procedimiento de adjudicación (licitación/acuerdo directo), o incluso por fundamento jurídico (contrato o simple orden de pedido). Un módulo, denominado Datapool, accesible por Intranet, completa este dispositivo al ofrecer, igualmente, una información detallada y completa.

4.51. No obstante, los datos que este módulo es capaz de suministrar sobre los contratos son incompletos salvo en el caso de las operaciones gestionadas por Ispra. En efecto, el seguimiento de las compras gestionadas por las demás sedes, a saber Geel, Karlsruhe y Petten, se realiza gracias a un programa, bautizado con el nombre de Infima que, pese a su eficacia, presenta el inconveniente de que por el momento sólo puede ser utilizado en modo local. De ahí que los cuadros elaborados en tiempo real no integren la totalidad de la información relativa al conjunto de contratos atribuidos por el CCI.

Control del ciclo de los contratos: mejoras limitadas

4.52. El control del ciclo de los contratos supone la existencia de mecanismos de identificación de las necesidades, una programación de las compras, procedimientos de preparación de los expedientes, de elaboración de los pliegos de condiciones/anexos técnicos y procedimientos de adjudicación transparentes y documentados. Es decir, exige un control sistemático del servicio realizado antes del pago.

4.53. Este control era insatisfactorio en términos generales y se habían descubierto numerosas irregularidades a lo largo de la investigación previa a la publicación del Informe especial n° 10/2000. A pesar de los esfuerzos sin precedentes y, a veces, difíciles, emprendidos por el CCI para sanear la situación (véanse los apartados 4.60 y 4.61), las mejoras aportadas, en lo que respecta a la sede de Ispra, son todavía modestas.

4.54. Primero, la descripción de los procedimientos de gestión no ha sido completada ni, aún menos, aprobada formalmente por la dirección del Centro para Ispra. Además, los controles efectuados en el marco del presente seguimiento han descubierto errores de descripción en los proyectos de manuales. La programación anual de las necesidades, formalizadas en un documento de síntesis por cada uno de los institutos/servicios, debería constituir el punto de partida de la puesta en funcionamiento de una política de compras por parte del CCI. Los controles muestran que no sólo ciertos institutos/servicios no preparan tal documento, sino que también la calidad de los que se han elaborado varía mucho de uno a otro.

4.52-4.53. *La Comisión confirma que continuará el esfuerzo por documentar y armonizar los procedimientos de los contratos públicos del CCI. En cuanto a la referencia a los puntos 4.60 y 4.61, la Comisión considera que los problemas que hubiera podido haber anteriormente se han solucionado al igual que en los institutos de Ispra.*

4.54-4.55. *La descripción de todos los procedimientos de gestión del CCI va por buen camino pero también resulta evidente que la armonización y la documentación a través de la organización requiere tiempo. El planteamiento adoptado es generalizar las buenas prácticas y los sistemas desarrollados en los distintos institutos. Este es uno de los objetivos prioritarios para 2001.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.55. El sistema de gestión Infima, creado en Petten, ha sido mejorado y extendido progresivamente a lo largo del año 2000 a Geel y Karlsruhe. Cuando la interfaz con Sincom 2 y la base de datos de los «contratos» se realice, Infima debería ofrecer una información completa sobre los contratos adjudicados, vincular estos últimos a los proyectos correspondientes y realizar un seguimiento en tiempo real de su ciclo de gestión. Esta doble interfaz con el programa de seguimiento de la contabilidad presupuestaria y la base de datos de los contratos debería estar terminada en el año 2002. Por otro lado, estas tres sedes han redactado manuales que describen de manera detallada sus procedimientos de gestión.

4.56. El Centro inició posteriormente un enfoque innovador y particularmente adaptado a la especificidad de su gestión, que descansa en la distinción fundamental entre las funciones, o más exactamente el trabajo, de los científicos y los gestores administrativos. A los primeros compete definir el contenido del contrato, en términos de necesidades y de elaboración de los pliegos de condiciones técnicas y, a continuación, garantizar la buena finalización del mismo mediante el control del servicio prestado. A los segundos corresponde, en función de las características jurídicas, financieras y administrativas del contrato, elegir el procedimiento de adjudicación y verificar la calidad de aquel. A partir de esta distinción, se describe una doble línea de autorización, científica de un lado y administrativa del otro. Sin embargo, esta reforma está bloqueada por la Comisión debido a que, en virtud de la misma, las competencias del ordenador se encontraban repartidas entre dos agentes. Bloqueo que hay que lamentar pues esta reforma permite a cada uno ejercer responsabilidades claramente definidas, y más fácilmente asumibles ya que corresponden al contenido de su trabajo.

4.57. El gestor científico debe poder consagrarse exclusivamente a la realización de proyectos de los que está encargado. Por ello, es él quién debe decir lo que necesita para llevarlas a cabo y garantizar que el servicio prestado, o el bien suministrado por el contratista, responden al pliego de condiciones. En cambio, no dispone de competencias jurídicas, financieras y administrativas para definir los procedimientos de compra que deben seguirse. Además, más allá de los aspectos técnicos, es deseable garantizar la independencia del trabajo científico respecto de las presiones del contrato, confiando a los responsables de las unidades administrativas y financieras, que no intervienen en la definición de la necesidad, la organización de la convocatoria de licitación.

4.56-4.57. Los circuitos financieros que está poniendo en marcha el CCI como parte de la Reforma de la Comisión incorporan el concepto de firmas dobles que se describe en los puntos 4.55 y 4.56 del Informe anual del Tribunal. Además, cada expediente será tramitado por dos personas como mínimo, de manera complementaria e independiente. Sus responsabilidades respectivas estarán claramente definidas en la documentación de los circuitos financieros. La última firma en el circuito es la del responsable operativo de la acción, lo que se ajusta a las orientaciones de la reforma de la Comisión. Es, pues, esta última firma la que compromete la responsabilidad del ordenador.

Actualmente, el sistema contable de la Comisión (Sincom), no refleja formalmente el circuito financiero de la doble firma descrito. No obstante, está previsto adaptar el flujo de trabajo y los controles de seguridad para permitir realizar estos circuitos de manera informatizada de aquí a finales de 2001.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Contratos adjudicados mediante acuerdo directo/procedimiento negociado

4.58. El Informe especial nº 10/2000 subrayaba la importancia de los contratos adjudicados de acuerdo con modalidades que no respetaban las condiciones mencionadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la utilización de tales procedimientos. En 1999, un total de 403 contratos por un importe ligeramente superior a 10 millones de euros se celebraron mediante acuerdo directo/procedimiento negociado ⁽⁷⁾. Estas cifras representan el 70,1 %, en términos numéricos, y el 23,2 % del valor total de los contratos de este ejercicio. En el 2000, los contratos adjudicados de esta manera han disminuido en valor, hasta alcanzar los 7,5 millones de euros, pero han aumentado en número ya que representan casi el 76 % por este concepto y el 25 % en valor (véanse los cuadros 4.2a y 4.2b y los gráficos 4.1 a 4.4).

4.58-4.59. El CCI ya aplica correctamente las directivas sobre contratos públicos y el Reglamento Financiero. Estos dos fundamentos jurídicos permiten utilizar un procedimiento de consulta de mercado más sencillo para los contratos que no superan ciertos umbrales. Es cierto que el perfil de consumo del CCI incluye multitud de pequeñas compras de material y servicios. No obstante, el CCI incluirá la sugerencia del Tribunal de proceder a un análisis más específico en el programa de auditoría de su unidad de auditoría interna.

Cuadro 4.2a — Importes y número por procedimiento de adjudicación de contrato en 1999

Procedimiento de adjudicación	Importe (EUR)	Número de contratos	% importe	% número
D	7 474 961	393	17,3	68,3
N	2 541 002	10	5,9	1,7
A	17 793 769	92	41,2	16,0
R	15 429 304	80	35,7	13,9
Total	43 239 036	575	100,0	100,0
Total D+N	10 015 963	403	23,2	70,1

D= Acuerdo directo; N= Procedimiento negociado; A= Procedimiento abierto; R= Procedimiento restringido.

Fuente: Comisión CCI Ispra.

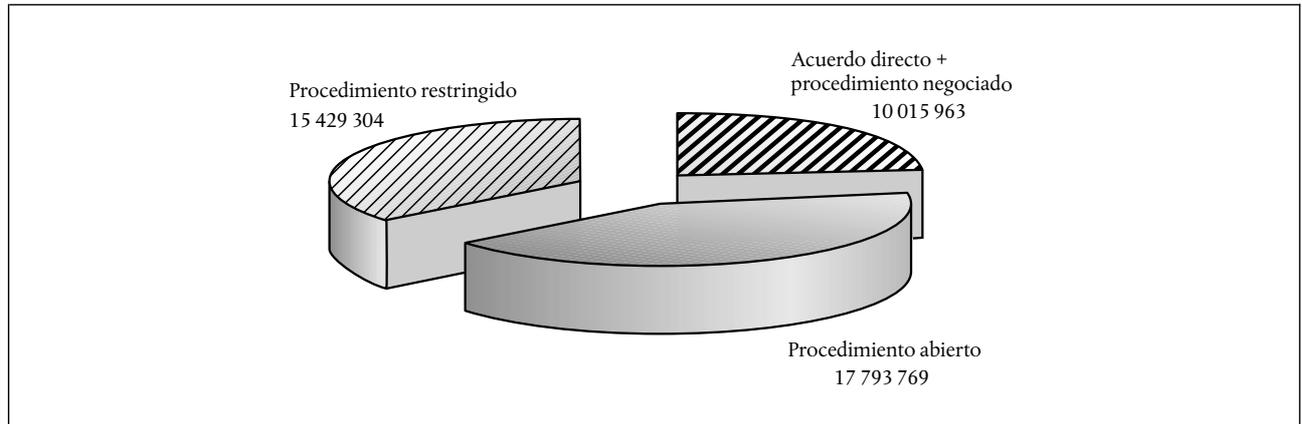
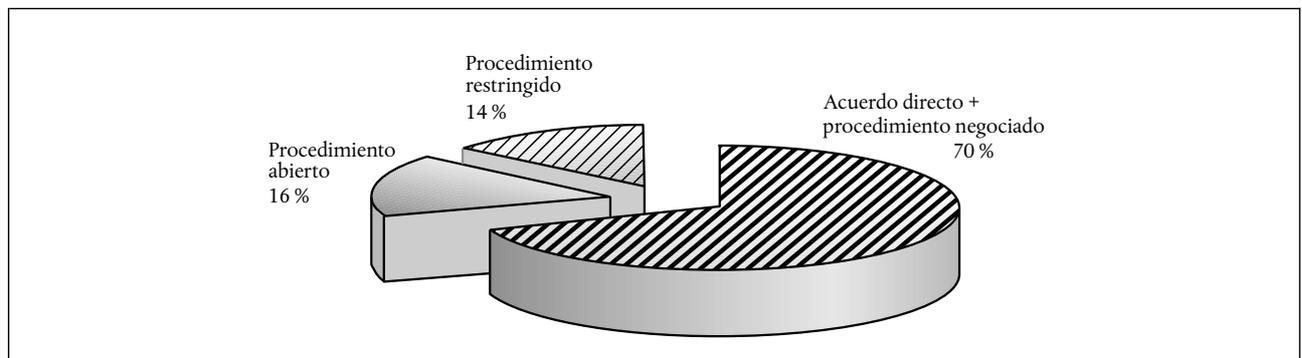
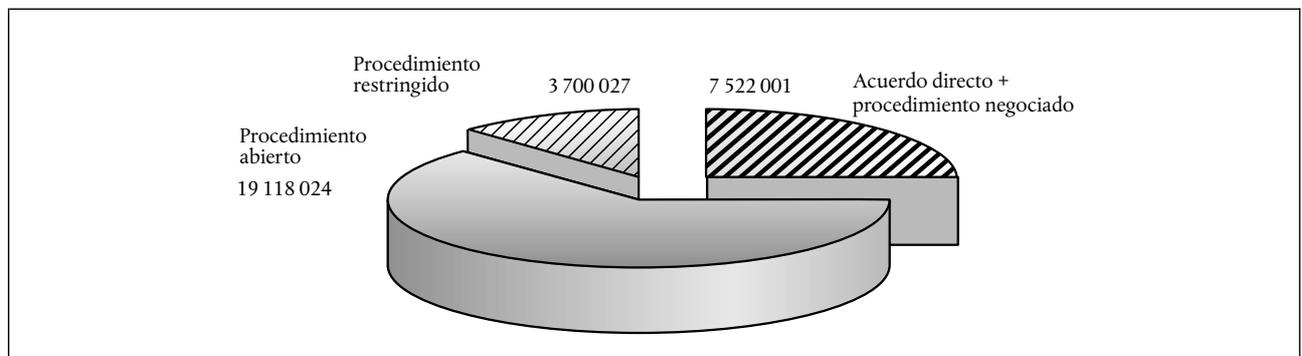
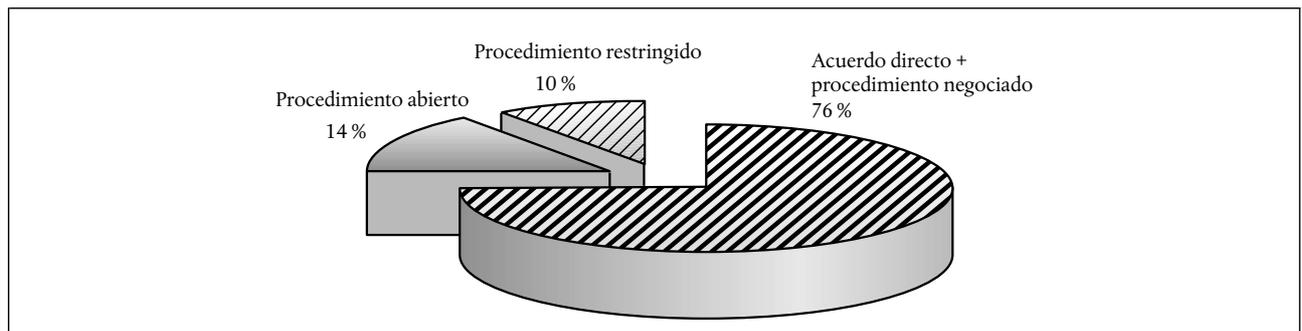
Cuadro 4.2b — Importes y número por procedimiento de adjudicación de contratos en 2000

Procedimiento de adjudicación	Importe (EUR)	Número de contratos	% importe	% número
D	7 350 553	557	24,2	74,1
N	171 448	12	0,6	1,6
A	19 118 024	108	63	14,4
R	3 700 027	75	12,2	10,0
Total	30 340 052	752	100	100,0
Total D+N	7 522 001	569	24,8	75,7

D= Acuerdo directo; N= Procedimiento negociado; A= Procedimiento abierto; R= Procedimiento restringido.

Fuente: Comisión CCI Ispra.

⁽⁷⁾ Se habla de contrato mediante acuerdo directo cuando la operación está cubierta por el Reglamento financiero y de procedimiento negociado cuando se aplican las Directivas relativas a los contratos públicos. En un caso u otro, los gestores adjudican el contrato sin que exista procedimiento claro de licitación abierta a la competencia.

Gráfico 4.1 — Importes por procedimiento de adjudicación de contratos en 1999 (en euros)**Gráfico 4.2 — Distribución por número de contratos por procedimiento de adjudicación de contratos en 1999****Gráfico 4.3 — Importes por procedimiento de adjudicación de contratos en 2000 (en euros)****Gráfico 4.4 — Distribución por número de contratos y órdenes de pedido por procedimiento de adjudicación de contratos en 2000**

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.59. La dirección del CCI debe emprender un análisis más sutil para comprender la importancia de este porcentaje y, sobre todo, para garantizar la legitimidad de la elección de este procedimiento de adjudicación.

Utilización de los contratos de prestación de servicios

4.60. En su Informe especial nº 10/2000, el Tribunal constató la utilización de los contratos de prestación de servicios para mantener en su puesto a agentes a los que no era legalmente posible prorrogar el contrato de trabajo. Ahora bien, ya desde antes de la publicación de dicho Informe, el Tribunal pudo apreciar el esfuerzo emprendido por el CCI para poner fin a estas prácticas. Al término de dicho esfuerzo se ha desvelado la amplitud del fenómeno. De este modo se han identificado aproximadamente 300 casos de personas que se han beneficiado de este tipo de desviación de contratos de prestación de servicios.

4.61. Esta cifra impresiona en primer lugar por su magnitud, a pesar de que corresponde a varios años y de que los contratos abarquen períodos de duración variable. Además, subraya la determinación de la dirección para poner fin a tales prácticas. Más allá de esta constatación, la importancia de esta cifra obliga a la Comisión a verificar si tales hábitos tenían como objetivo conceder ventajas desleales o si no eran más que un mal menor para obtener los recursos humanos necesarios para el desempeño de los cometidos del Centro: en el primer caso se impondría una sanción severa para evitar que dicho fenómeno se reproduzca; en el segundo, debe revisarse la política de personal en su conjunto para garantizar que el CCI disponga de los recursos humanos adaptados a los cometidos que le han sido confiados.

Gestión del contrato de transporte ⁽⁸⁾

4.62. Desde 1979, el contrato de transporte había sido adjudicado sin interrupción al mismo contratista, otorgándole de este modo un monopolio de hecho. El Informe del Tribunal subrayó:

4.60-4.61. *El problema planteado por el Tribunal se explica por un cuadro de efectivos que en aquel momento no se adaptaba a las necesidades del Centro y, en parte, por la falta de listas de reserva de candidatos con el perfil adecuado. Las dos causas principales del problema han sido solucionadas en gran parte.*

La inadecuación del cuadro de efectivos del CCI en los años a que se refiere el Informe especial se observaba en el número excesivo de puestos B y C y un número insuficiente de puestos A. Esto hizo la contratación de investigadores con el perfil deseado prácticamente imposible durante cierto tiempo. Se rectificó la situación en el presupuesto 1999, en el que se cambiaron 57 puestos B y 56 C por 113 puestos A.

En cuanto a las listas de reserva de candidatos con el perfil adecuado, se ha hecho ya un gran esfuerzo, que continuará en los próximos meses.

Por lo que se refiere a las posibles sanciones que menciona el Tribunal, la Comisión ya ha respondido al Informe especial nº 10/2000 señalando que se han realizado investigaciones administrativas y procedimientos disciplinarios, que incluyen sanciones. La unidad de auditoría interna del CCI organizará una auditoría de seguimiento.

⁽⁸⁾ Este expediente está siendo investigado por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- a) que las condiciones en las que se había adjudicado dicho contrato hacían que la regularidad del procedimiento fuera dudosa;
- b) la ausencia de una verificación real del servicio realizado por el ordenador;
- c) la facturación de un kilometraje excesivo, del examen de los justificantes se deducía que se habían facturado 540 km/día natural por vehículo disponible.

4.63. En junio de 2000, el CCI no renovó el contrato con la sociedad adjudicataria desde hacía veinte años y concluyó otro con un nuevo proveedor del servicio en condiciones que le son más favorables. El nuevo contrato se concluyó tras un procedimiento de licitación abierta. Al mismo tiempo se puso en marcha a comienzos del ejercicio del año 2000 un sistema de gestión del seguimiento de la ejecución, basado en un programa que integra las distancias de todas las combinaciones posibles entre los, aproximadamente, 400 destinos contemplados en el contrato. Este sistema proporciona al servicio competente un control completo de las operaciones: en efecto, permite controlar la legitimidad de las solicitudes de transporte introducidas, organizar, siempre que sea posible, viajes en grupo, garantizar el kilometraje facturado y verificar la realidad del servicio prestado.

4.64. En términos mensuales, la puesta en marcha del nuevo dispositivo y la aplicación del nuevo contrato han permitido una disminución del 62 % en los importes facturados. En 1999, el antiguo contratista facturó 49 060 km/mes, mientras que, desde la entrada en vigor de nuevo contrato en junio de 2000, el nuevo prestatario ha facturado sólo 26 903 km/mes y eso a pesar de un ligero aumento del número de personas transportadas en un 1,05 % por mes.

RESUMEN DEL INFORME ESPECIAL N° 9/2001 RELATIVO AL PROGRAMA DE FORMACIÓN Y MOVILIDAD DE LOS INVESTIGADORES ⁽⁹⁾

4.65. La fiscalización del Tribunal se centró en analizar los sistemas de gestión utilizados por los servicios

⁽⁹⁾ En curso de publicación en el Diario Oficial.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

administrativos tanto a nivel de la Comisión como del contratista en la realización del programa de formación y movilidad de los investigadores (FMI) y en el examen de la calidad con la que fueron gestionados. La fiscalización del programa, al que se asignó un presupuesto de 792 millones de euros para la duración del cuarto programa marco, comprendía el control de los procedimientos establecidos para seleccionar contratos, el seguimiento relativo a las debilidades observadas en un informe previo del Tribunal ⁽¹⁰⁾, la determinación del nivel de satisfacción con el servicio proporcionado por la Comisión a los contratistas/beneficiarios, que se llevó a cabo mediante inspecciones sobre el terreno y una encuesta postal.

4.66. Los principales resultados de la fiscalización pueden resumirse del modo siguiente:

a) los procedimientos seguidos en la evaluación de las propuestas a veces carecían de transparencia y pueden surgir conflictos potenciales en la adjudicación de propuestas a los evaluadores;

4.66.

a) *La falta de transparencia mencionada por el Tribunal no afecta al nivel de documentación de las actas de las deliberaciones del grupo. Si bien es cierto que no siempre han reflejado con detalle las distintas etapas que han conducido a dichas deliberaciones, no lo es menos que siempre han recogido los resultados correctamente, es decir, la clasificación, por orden de prioridad, de las propuestas que el grupo propone a la Comisión que financie. Además, la observación del Tribunal sólo plantea una cuestión puramente formal que, en ningún caso, ha tenido repercusión alguna sobre los resultados de la evaluación ni sobre la financiación de los proyectos. En el quinto programa marco, la calidad de la información de las deliberaciones del grupo ha mejorado considerablemente con la designación, sobre todo para algunas actividades, de un ponente encargado de redactar la motivación de la decisión.*

Por lo que se refiere a los riesgos potenciales de confusión de intereses, hay que destacar que, en un ámbito como el de la investigación, que suele caracterizarse por una concentración e interacción de expertos de alto nivel en ámbitos científicos vanguardistas, el posible riesgo de confusión de intereses no puede excluirse de antemano. No obstante, la estructura de la evaluación en dos etapas y, en particular, el análisis inter pares de cada propuesta, primero de forma individual y luego de forma consensual en el marco de la reunión de grupo, garantiza un equilibrio entre los posibles riesgos de confusión de intereses y la calidad de las evaluaciones. En el quinto programa marco, el Manual de evaluación establece disposiciones reforzadas en la materia ya que el contrato celebrado con el experto a partir de ahora va acompañado de un mandato, de un código de conducta y de una declaración de imparcialidad debidamente firmada por el interesado.

⁽¹⁰⁾ Informe anual (capítulo 9) relativo al ejercicio 1994, acompañado de las respuestas de las instituciones (DO C 303 de 14.11.1995).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) se encontró que los criterios exigidos para conceder la subvención y las cuotas de usuario establecidos para las diferentes actividades o no eran aplicados por los contratistas o no había pruebas suficientes de haber sido comprobados por la Comisión;
- c) se han advertido mejoras significativas en la formación a través de la actividad investigadora desde la anterior fiscalización del Tribunal, a pesar de las amplias divergencias observadas entre los porcentajes de éxito de las solicitudes para las becas Marie Curie en el programa FMI y los programas temáticos específicos;
- d) gracias a los resultados de la encuesta efectuada, se observó que los contratistas/beneficiarios estaban generalmente satisfechos con el servicio que recibían de la Comisión.

4.67. Sobre la base de estos resultados, el Tribunal recomienda que los procedimientos vigentes para la evaluación de propuestas y la selección de evaluadores se mejoren y se sigan rigurosamente. La Comisión debería garantizar que si en los contratos se incluyen los criterios buscados, estos deben ser verificados y justificados cuando se reciban las declaraciones de gastos. Por último, la gestión de todas las becas Marie Curie debería centralizarse en el departamento que gestiona esta actividad dentro del programa FMI.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) Los servicios de la Comisión responsables de la negociación de cuotas de usuario toman todas las medidas necesarias para que los cálculos sean correctos. Dado que el sistema de cuotas de usuario era nuevo en el programa de FMI, los procedimientos de negociación y la documentación correspondiente se han descrito con mayor cuidado en el quinto programa marco para mejorar el conocimiento general de este sistema contable.
- c) La Comisión toma nota de las importantes mejoras señaladas por el Tribunal en la formación por medio de la actividad de investigación. Por lo que se refiere a las posibles variaciones en los porcentajes de éxito de los distintos programas, se deben a las distintas dotaciones presupuestarias puestas a disposición en los programas específicos.
- d) La Comisión considera interesantes los resultados de la encuesta sobre el programa FMI realizada por el Tribunal entre los beneficiarios/contratantes. Subraya la elevada proporción de las respuestas y observa con satisfacción su contenido ampliamente positivo en todos los sectores del programa FMI.

4.67. En el quinto programa marco, se reforzó todo el procedimiento de evaluación. La Comisión adoptó un Manual de evaluación único, que se puso a disposición de todos los posibles participantes. Se codificó el estatuto del experto independiente, cuya presencia garantizaba ya la correcta aplicación de los procedimientos. En cuanto a la selección de los expertos evaluadores, se elaboró una convocatoria abierta para expertos, así como una base de datos sobre expertos común para todos los programas, que han mejorado ya sensiblemente el proceso.

Antes de proceder a los pagos, la Comisión comprueba sistemáticamente los criterios relacionados con la admisibilidad de los costes (edad, nacionalidad). Desde el quinto programa marco, los demás criterios favorables (representación geográfica equilibrada, paridad hombres/mujeres, participación de los países menos desarrollados, representación de las industrias), también se comprueban sistemáticamente en función de las respuestas a los cuestionarios distribuidos a los participantes.

En cuanto a las becas Marie Curie, en el proyecto del próximo programa marco la Comisión ha propuesto concentrarlas en torno a una línea de actividad bajo la responsabilidad de una dirección.

AUDITORÍAS EFECTUADAS POR LA COMISIÓN

4.68. El **cuadro 4.3a** resume la información recibida de las 13 Direcciones Generales implicadas en políticas internas sobre el número de controles finalizados en el 2000 en este campo. La mayoría de los controles han sido efectuados por empresas de auditoría externas en nombre de la Comisión. También habría que señalar que estos controles consisten, sobre todo, en auditorías financieras o auditorías de conformidad a nivel de beneficiarios, y no el tipo de controles llevados a cabo por las nuevas unidades de auditoría interna de las DG, que se dirigen principalmente a la verificación de los procedimientos internos. En el **cuadro 4.3b** se suministra el estado de las recuperaciones, a 31 de diciembre de 2000, de los importes notificados como recuperables por los servicios de la Comisión de acuerdo con las auditorías de 1999.

4.69. Una comparación con los datos de 1999 (véase el **cuadro 4.3a**) muestra que, en conjunto, la Comisión ha incrementado considerablemente el número de auditorías (en un 63 %), mientras que el número de contratos fiscalizados aumentó en un 14 %. Excepción hecha de las acciones veterinarias y fitosanitarias, los importes recuperables pasaron de 8,64 a 11,58 millones de euros, debido, principalmente, a la intensificación de las actividades de control por parte de las DG Sociedad de la Información (INFSO) e Investigación (RTD).

4.70. En particular, la DG RTD incrementó sus actividades de auditoría en un 200 %, llegando a contabilizar 220 controles completados en el año 2000 frente a los 74 de 1999. Además, esta DG tuvo el mayor incremento (152 %) en el número de contratos verificados, desde 126 en 1999 a 317 en 2000. Ya que este último año fue el primero en que se auditaron grandes proyectos de fusión, el valor de los contratos verificados aumentó en mayor proporción. Hubo un incremento substancial de los importes recuperables, de 1,9 a 5,3 millones de euros.

4.71. Al igual que el incremento de las actividades de auditoría de la DG INFSO, el número de las mismas completadas y el número de los contratos verificados aumentó sustancialmente en los ámbitos de medio ambiente (DG ENV), industria (DG ENTR) y justicia y asuntos de interior (DG JAI), mientras que se observó una disminución en las actividades de auditoría en los de educación y cultura (DG EAC) y energía y transporte (DG TREN).

4.69-4.70. *La DG de Investigación formuló conjuntamente en 1998 una estrategia coherente de auditoría para el conjunto del programa marco, basada en el objetivo de dar seguridad a la gestión y a los interesados sobre la utilización adecuada de los fondos de investigación. El objetivo global es auditar el 10 % de los contratistas durante el programa marco de I+DT. Para la ejecución de esta estrategia, la Comisión ha recurrido a un contrato marco con una empresa externa de auditoría.*

4.71. *Tras la fusión de las antiguas DG de Energía y DG de Transporte el 1 de enero de 2000, la nueva DG TREN heredó numerosos contratos antiguos por terminar, procedentes sobre todo de la antigua DG de Energía. Para solucionar esta situación, se dio prioridad a la liquidación de esos contratos, tarea que se llevó a cabo en parte con recursos dedicados a las auditorías financieras, lo que explica la reducción del número de auditorías finalizadas durante el ejercicio 2000.*

Cuadro 4.3a — Auditorías de la Comisión finalizadas en 2000 ⁽¹⁾

Dirección General	Número de auditorías finalizadas		Número de contratos auditados		Número de contratos abiertos		Valor de los contratos auditados (en millones de euros)		Valor de los contratos abiertos (en millones de euros)		Importes recuperables o pagos reducidos como resultado de las auditorías (en millones de euros)	
	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000	1999 ⁽²⁾	2000
AGRI — Agricultura ⁽⁴⁾	3	4	19	(7)	504	550	2,00	12,29	78,93	73,66	0,11	(7)
EAC — Educación y Cultura	119	106	211	172	5 424	25 306 ⁽¹³⁾	114,35	56,29	469,70	654,04 ⁽¹³⁾	3,28	0,92 ⁽⁸⁾
EMPL — Empleo y Asuntos Sociales	5	10	18	21	2 210	2 037	4,91 ⁽³⁾	10,05 ⁽³⁾	124,90	204,84	0,14	0,09
TREN — Energía y Transportes	49	35	194	93	3 223	4 774 ⁽¹²⁾	269,24	209,17	2 892,07	1 656,20	1,13	1,28
ENTR — Empresa	6	8	9	37	(7)	746	5,82	53,60	(7)	181,10	0,17	0,15
ENV — Medio Ambiente	16	30	30	40	2 848	2 505	5,11	12,56	360,98	295,12	0,08	0,10
FISH — Pesca	3	5	12	13	171	188	2,54	7,04	181,46	194,53	0,03	0,03
(10)	3	3	8	9	7 ⁽¹⁵⁾	13	10,00	27,60	91,46 ⁽¹⁵⁾	95,84	(7)	(7)
JAI — Justicia e Interior	17 ⁽⁶⁾	64	44 ⁽⁶⁾	65	(7)	713	10,28 ⁽⁶⁾	4,26	(7)	31,95	(7)	0,45
SANCO — Sanidad y Protección de los Consumidores	11 ⁽⁹⁾	8	25 ⁽⁹⁾	18	1 174 ⁽⁹⁾	978	3,90 ⁽⁹⁾	3,03	89,77 ⁽³⁾ ⁽⁹⁾	85,48	0,19 ⁽⁹⁾	0,05
(5)	5	10	5	12	n. d.	n. d.	225,55	96,65	n. d.	n. d.	98,60	15,03 ⁽⁸⁾
INFSO — Sociedad de la Información	13	25	54	66	2 490	2 330	19,29	40,09	6 434,00	6 135,00	1,57	2,80 ⁽¹⁴⁾
MARKT — Mercado Interior	0	1	0	1	80	175	0,00	(7)	6,92	8,79	0,00	0,00
RTD — Investigación	74	220	126	317	8 734	11 358	46,60	820,20 ⁽¹¹⁾	5 020,00	3 387,00	1,90	5,30 ⁽¹¹⁾
TAXUD — Fiscalidad y Unión Aduanera	3	5	3	5	147	164	0,24	0,58	44,35	44,10	0,04	0,02
Total	327	534	758	869	26 865	50 378	719,83	1 353,41	15 794,54	12 866,55	107,24	26,22

⁽¹⁾ Definiciones utilizadas en este cuadro:

- Número de auditorías finalizadas: número de auditorías financieras en las que el informe final de auditoría se publicó durante el año.
- Número de contratos abiertos: número de contratos firmados durante el año que aún no han finalizado, más el número total de contratos que se abrieron al inicio del año que no finalizaron a lo largo del mismo. La palabra «contrato» denota tanto aquellos contratos (ya sea una acción de gasto compartido o un contrato adjudicado mediante procedimientos de contratación pública) y subsidios (allí donde se haya alcanzado un acuerdo financiero). Un «contrato finalizado» es un contrato en el que los términos del mismo se han cumplido, se han completado todas las revisiones financieras y técnicas y se ha realizado el pago final.
- Valor de los contratos auditados: sólo el valor de la parte del contratista del contrato auditado sobre el terreno.
- Importe recuperable: importes calculados en auditorías sobre el terreno como recuperable y así evidenciado en los informes de auditoría.

⁽²⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 1999, cuadro 4.4 (excepto ⁽¹⁰⁾).

⁽³⁾ Sólo la parte de la Comisión.

⁽⁴⁾ Capítulo B2-5 1 excepto ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Acciones veterinarias y fitosanitarias. Valor de los contratos auditados significa en este caso declaraciones de los Estados miembros.

⁽⁶⁾ En 1999, gestionadas/os por la Secretaría General; incluye una partida presupuestaria dentro de B7-6 0 («Acciones Comunitarias en favor de las ONG»).

⁽⁷⁾ Sin especificar.

⁽⁸⁾ En algunas auditorías, el importe recuperable no estaba establecido a finales de 2000.

⁽⁹⁾ Incluida la antigua DG de Empleo y Asuntos Sociales.

⁽¹⁰⁾ Acciones de control de la pesca. Aquí contrato significa programa de un Estado miembro; valor de los contratos auditados, el valor de las partidas auditadas dentro de un programa; valor de los contratos abiertos, el valor total de las acciones plurianuales 1996-2000 para todos los Estados miembros.

⁽¹¹⁾ En 2000, los grandes proyectos de fusión han sido auditados por primera vez.

⁽¹²⁾ Número total de compromisos; el número real de contratos será menor.

⁽¹³⁾ Incluye los contratos individuales concluidos entre las Oficinas de Asistencia Técnica (en nombre de la Comisión) y los beneficiarios.

⁽¹⁴⁾ Respecto a la respuesta de la Comisión al apartado 4.73, los importes recuperables sólo son indicativos.

⁽¹⁵⁾ Modificado por el servicio de la Comisión.

Nota: n. d.= no disponible.

Fuente: Servicios de la Comisión.

Cuadro 4.3b — Estado de la recuperación

(en millones de euros)

Dirección General	Importes recuperables o pagos reducidos como resultado de las auditorías ⁽¹⁾	Recuperación efectiva a 31 de diciembre de 2000					
	1999	Deducidos de pagos ulteriores	Recuperado debido a una orden de ingreso	Aún sin recuperar; orden de ingreso expedida, pero pendiente de reembolso	Aún sin recuperar, orden de ingreso aún sin expedir o pendiente de ajuste	No recuperable	Total
AGRI — Agricultura	0,11	0,11	—	—	—	—	0,11
EAC — Educación y Cultura	3,28	—	1,38	1,86	0,04	—	3,28
EMPL — Empleo y Asuntos Sociales	0,14	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
TREN — Energía y Transportes	1,13	5,49	0,17	0,09	—	—	5,75
ENTR — Empresa	0,17	0,17	—	—	—	—	0,17
ENV — Medio Ambiente	0,08	—	0,08	—	—	—	0,08
FISH — Pesca	0,03	0,03	—	—	—	—	0,03
SANCO — Sanidad y Protección de los Consumidores	0,19 ⁽²⁾	0,19	—	—	—	—	0,19
⁽³⁾	98,60	91,30	—	—	⁽⁴⁾	—	91,30 ⁽⁴⁾
INFSO — Sociedad de la Información ⁽⁶⁾	1,57	0,34	0,02	0,98	0,57	—	1,91
RTD — Investigación	1,75 ⁽⁷⁾	0,73	0,21	0,26	0,57 ⁽⁵⁾	—	1,77
TAXUD — Fiscalidad y Unión Aduanera	0,04	—	—	0,06	—	—	0,06
Total	107,09	98,36	1,86	3,25	1,18	—	104,65 ⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Tal y como lo notificaron los Servicios de la Comisión; véase el Informe anual relativo al ejercicio 1999, cuadro 4.4.

⁽²⁾ Incluido la antigua DG Empleo y Asuntos Sociales.

⁽³⁾ Acciones veterinarias y fitosanitarias.

⁽⁴⁾ Un ajuste adicional del orden de aproximadamente 6 millones de euros está pendiente de un acuerdo final con los Estados miembros en cuestión.

⁽⁵⁾ Principalmente casos en los que el ajuste se hará con el pago final.

⁽⁶⁾ Respecto a la respuesta de la Comisión al apartado 4.7.3, los importes recuperables sólo son indicativos.

⁽⁷⁾ Modificado por el servicio de la Comisión.

Nota: n.d.= no disponible.

Fuente: Servicios de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Es importante señalar que el número de auditorías financieras disminuyó un 30 % entre 1999 y 2000, mientras que el valor de los contratos auditados sólo disminuyó un 22 %.

A 30 de junio de 2001, la DG TREN ya había planificado 35 auditorías, lo que iguala el número de 2000, y prevé organizar otras. Por consiguiente, el valor de los contratos auditados para 2001 será superior a la cifra de 2000.

El objetivo en cuanto a las auditorías financieras es superar en 2002 el número de auditorías de 1999.

Por lo que respecta a la DG EAC, esta disminución se debe a haber pasado de la auditoría de proyectos a la auditoría de sistemas, lo que no significa que existan menos controles sino que los controles son de otro tipo y que no son comparables a los de 1999. La DG EAC está finalizando un contrato con una auditora que permitirá aumentar significativamente el número de auditorías financieras.

4.72. El cuadro 4.4 del Informe anual de 1999 mostraba que las auditorías de la Comisión habían identificado más de 100 millones de euros como recuperables o deducibles de futuros pagos. El **cuadro 4.3b** resume el seguimiento relativo a estos informes. El 94 % de la recuperación notificada se efectuó mediante deducciones de ulteriores pagos a los beneficiarios afectados y menos del 2 % se reembolsó después de los pagos finales. En lo que se refiere a las recuperaciones notificadas por la DG INFISO, sólo el 19 % de los importes recuperables de las auditorías de 1999 habían sido reembolsados o corregidos a 31 de diciembre de 2000, mientras que en la fecha mencionada aún no se habían expedido órdenes de ingreso para un montante superior a 570 000 euros.

4.73. Las cifras reales de recuperación a 31 de diciembre de 2000 muestran que los importes recuperables notificados en 1999 por las DG TREN, SANCO e INFISO no parecían ser cifras definitivas. Por ejemplo, en lo relativo a las acciones veterinarias y fitosanitarias, las reducciones de los pagos aceptadas por los Estados miembros después de la fiscalización de sus declaraciones es inferior a la cifra notificada en 1999 en más de un millón de euros. Por otro lado, el importe real establecido como recuperable por parte de la DG TREN era más de 4,6 millones de euros mayor que el notificado

4.72. *En cuanto a la DG INFISO, el importe de 570 000 euros representa las órdenes de ingreso todavía sin emitir pero en preparación, de las que 234 371 euros se emitieron en 2001. Sigue pendiente una cifra de 336 443 euros. Hay algunos casos en los que el contratista impugnó los resultados de la auditoría y un caso (32 910 euros) en el que fue necesaria la intervención de la OLAF.*

4.73. *En cuanto a las recuperaciones de la DG INFISO, hay que distinguir entre los importes que se han considerado sobrefacturados en declaraciones de gastos específicas auditadas e importes considerados recuperables al aplicar los resultados de la auditoría. Las recuperaciones pueden ser superiores o inferiores a los importes específicos considerados sobrefacturados.*

Esto se debe a que el importe comunicado por los auditores como «recuperable» no tiene en cuenta los pagos ya realizados por el contratista. Se limita a certificar que los costes

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

en 1999, del cual unos 4,3 millones de euros recuperados por la antigua DG VII/TEN — Transporte no había sido notificado originalmente como recuperable. En lo que respecta a la DG INFSO, el importe efectivo establecido como resultado de las auditorías llevadas a cabo en 1999 es un 22 % mayor que el notificado.

4.74. Lamentablemente la información solicitada no estaba disponible en la DG EMPL.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

comunicados son correctos. Por tanto, el importe que hay que recuperar puede ser más elevado si anteriormente se había pagado un anticipo además de los pagos de las declaraciones de gastos auditadas o inferior si los pagos se suspendieron durante la auditoría. Además, la aplicación de los resultados de la auditoría a períodos que no estaban cubiertos por ésta puede aumentar la cantidades recuperadas.

En cuanto a la DG TREN, la diferencia positiva de 4,6 millones de euros en relación al importe comunicado inicialmente se debe fundamentalmente a que los 4,3 millones de euros han sido objeto de una reducción de pago relacionada, efectivamente, con los TEN transporte.

Por lo que respecta a las recuperaciones/denegación de gastos de la DG SANCO, la Comisión ya señaló al Tribunal que la naturaleza particular de los gastos veterinarios (programas de erradicación o intervenciones de emergencia en caso de epizootia), lo que tiene por consecuencia que las auditorías financieras necesitan a veces más de un año en algunos expediente más complejos. Esto puede dar lugar también a diferencias entre los importes que los auditores consideran inicialmente que se pueden recuperar o denegar y los importes que deniega finalmente la Comisión al cierre del expediente. En este caso concreto, el millón de euros señalado por el Tribunal representa el 1 % de los 98,6 millones de euros considerados no admisibles por SANCO al término de las auditorías realizadas en 1999.

4.74. *La DG EMPL subraya la dificultad de explotar datos relativos al ejercicio 1999 — habida cuenta de la reorganización de los servicios que tuvo lugar durante ese mismo año (redistribución de las actividades de control de la DG XX y creación de la DG SANCO). Esta DG se compromete a efectuar un balance completo de la situación y a facilitar al Tribunal los datos sobre las cantidades que hay que recuperar como resultado de las auditorías efectuadas en 1999 a la mayor brevedad.*

CAPÍTULO 5

Acción exterior

5.0. ÍNDICE	Apartados
Introducción	5.1
Gestión presupuestaria	5.2-5.23
Introducción	5.2-5.4
Créditos de compromiso	5.5-5.13
Créditos de pago	5.14-5.18
Presentación de las cuentas a la autoridad encargada de la aprobación de la gestión	5.19-5.23
Apreciación específica en el contexto de la declaración de fiabilidad	5.24-5.44
Fiscalización exhaustiva en el ámbito de Tacis	5.24-5.44
Descripción del ámbito	5.24
Alcance y naturaleza de la fiscalización	5.25-5.27
El programa Tacis	5.28-5.34
Resultados de la fiscalización	5.35-5.41
Contratos y pagos	5.35
Observaciones sobre el control interno	5.36-5.41
Conclusiones	5.42-5.43
Recomendaciones	5.44
Seguimiento de observaciones anteriores	5.45-5.76
Seguridad nuclear	5.45-5.76
Introducción	5.45-5.46
Nueva estrategia de intervención a falta de normas de calidad	5.47-5.48
Recursos humanos asignados a la gestión del programa y a su organización	5.49-5.53
Lentitud persistente en la ejecución de los proyectos	5.54-5.62
Resolución de asuntos atrasados en detrimento de nuevos proyectos	5.54-5.56
Tiempo necesario para la preparación de los contratos	5.57-5.61
Subcontratación	5.62
Mejora de la gestión, pero transparencia aún insuficiente	5.63-5.65
Asistencia técnica del Centro Común de Investigación	5.63-5.64
Proyectos de suministro confiados a otros intermediarios	5.65
Participación limitada de los beneficiarios	5.66-5.70
Conclusiones	5.71-5.73
Recomendaciones	5.74-5.76
Otras observaciones	5.77-5.88
Operaciones del programa Tacis	5.77-5.88

Mecanismo de Bangkok	5.77-5.85
El Centro Internacional de Ciencia y Tecnología (CICT) y el Centro de Ciencia y Tecnología de Ucrania (CCTU)	5.86-5.88
Principales observaciones reflejadas en los informes especiales	5.89-5.120
Ayuda humanitaria de emergencia para las víctimas de la crisis de Kosovo (ECHO)	5.89-5.95
Agencia Europea para la Reconstrucción	5.96-5.98
Programa de cooperación transfronteriza de Tacis	5.99-5.102
Gestión de la política exterior y de seguridad común (PESC)	5.103-5.113
Acuerdos internacionales de pesca	5.114-5.120

INTRODUCCIÓN

5.1. En este capítulo se tratan las formas tradicionales de ayudas financiadas por el presupuesto comunitario y las medidas adoptadas por el Consejo en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC). La ayuda facilitada por los Fondos Europeos de Desarrollo (1) aparece solo *pro memoria* en el presupuesto general, pues se financia por separado. Aparte del análisis de la gestión presupuestaria y la valoración específica en el contexto de la declaración de fiabilidad (que se centra en el programa Tacis), el capítulo incluye observaciones sobre cuestiones fundamentales de gestión financiera derivadas de la fiscalización de Tacis. Otras secciones del capítulo están dedicadas al seguimiento de observaciones anteriores y a las principales observaciones de los informes especiales recientemente aprobados.

GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Introducción

5.2. La rúbrica 4 «Acción exterior» de las perspectivas financieras aplicables al período 2000-2006 incluye la subsección B7 del presupuesto, salvo el título B7-0 «Estrategia de preadhesión», y la subsección B8 (véase el **cuadro 5.1**). Esta rúbrica parece rebasar las perspectivas financieras, pero en realidad es el resultado del recurso al instrumento de flexibilidad, que autoriza sobrepasar en 200 millones de euros el límite máximo de una rúbrica, y de la utilización de la reserva de emergencia, que corresponde a la rúbrica 6, en beneficio de la 4. En el **cuadro 5.2** se presenta la evolución del gasto de las subsecciones B7 y B8 durante los cinco últimos ejercicios.

5.3. A partir del ejercicio 2000, la nueva rúbrica 4 ya no incluye los créditos para el programa Phare, considerado hasta el momento parte de las ayudas exteriores pero que a partir de ahora es tratado como un instrumento de preadhesión.

(1) Véanse las observaciones adjuntas a este informe.

Cuadro 5.1 — Rúbrica de las perspectivas financieras: Acciones exteriores

(en millones de euros y en %)

		Límite de las perspectivas financieras	Evolución del presupuesto		Ejecución del presupuesto					
			Créditos iniciales ⁽¹⁾	Créditos definitivos disponibles ⁽²⁾	Créditos utilizados	% de los créditos definitivos disponibles	Créditos prorrogados a 2001	% de los créditos definitivos disponibles	Créditos anulados	% de los créditos definitivos disponibles
Estrategia de preadhesión en favor de Malta y Chipre (B7-0 4) ⁽⁴⁾	CCO		0,0	15,0	7,7	51,3	7,3	48,7	0,0	0,0
	CP		0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	100,0
Ayuda alimentaria y humanitaria (B7-2)	CCO		936,0	946,0	943,2	99,7	0,0	0,0	2,8	0,3
	CP		829,5	860,7	856,4	99,5	0,0	0,0	4,4	0,5
Cooperación con los países en desarrollo de Asia, de América Latina y del África Austral, incluida Sudáfrica (B7-3)	CCO		905,7	905,6	802,4	88,6	0,0	0,0	103,2	11,4
	CP		632,0	667,4	621,9	93,2	14,1	2,1	31,5	4,7
Cooperación con los terceros países mediterráneos, del Cercano Oriente y del Oriente Medio (B7-4)	CCO		1 142,9	1 044,1	1 005,7	96,3	8,8	0,8	29,6	2,8
	CP		435,4	510,9	472,7	92,5	17,8	3,5	20,4	4,0
Cooperación con los países de Europa Central y Oriental, los Nuevos Estados Independientes y Mongolia (B7-5)	CCO		941,8	1 361,8	1 355,8	99,6	0,0	0,0	6,0	0,4
	CP		742,3	1 223,4	1 145,4	93,6	72,1	5,9	5,9	0,5
Otras acciones de cooperación — Acciones comunitarias en favor de las ONG (B7-6)	CCO		356,9	355,4	337,4	95,0	13,8	3,9	4,1	1,2
	CP		360,8	329,6	272,9	82,8	37,2	11,3	19,6	5,9
Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos (B7-7)	CCO		95,4	96,9	93,8	96,9	0,0	0,0	3,0	3,1
	CP		81,9	74,9	51,0	68,1	20,9	27,9	3,0	4,0
Aspectos exteriores de determinadas políticas comunitarias (B7-8)	CCO		379,4	233,4	201,8	86,5	6,7	2,9	24,8	10,6
	CP		225,5	191,1	168,9	88,3	2,0	1,0	20,3	10,6
Política exterior y de seguridad común (B8)	CCO		47,0	47,0	30,8	65,5	2,6	5,5	13,6	29,0
	CP		30,0	30,0	19,6	65,2	9,0	30,0	1,4	4,8
Total rúbrica 4	CCO	4 627,0	4 805,1	5 005,1	4 778,6	95,5	39,2	0,8	187,2	3,7
	CP		3 337,5	3 890,3	3 608,7	92,8	173,1	4,4	108,5	2,8
Reserva de ayuda de emergencia (B7-9 1) ⁽³⁾	CCO		203,0	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	100,0
	CP		203,0	23,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23,0	100,0
Total	CCO		5 008,1	5 013,1	4 770,9	95,2	39,2	0,6	210,2	4,2
	CP		3 540,5	3 911,3	3 608,7	92,3	173,1	4,4	129,5	3,3

⁽¹⁾ Presupuesto aprobado definitivamente por el Parlamento Europeo el 16 de diciembre 1999 (DO L 40 de 14.2.2000)⁽²⁾ Créditos presupuestarios modificados tras tener en cuenta presupuestos rectificativos y suplementarios y transferencias, pero que no incluyen los créditos prorrogados de 1999, los créditos procedentes de la reutilización de ingresos, así como de ingresos procedentes de la participación de terceros y de otros ingresos correspondientes a un fin determinado, ni los créditos reconstituidos.⁽³⁾ La reserva de ayuda de emergencia depende de la rúbrica 6.⁽⁴⁾ Los otros importes del capítulo B7-0 corresponden a la rúbrica 7.

Fuente: Cuenta de gestión 2000.

Cuadro 5.2 — Acciones exteriores: comparación entre la ejecución de los compromisos y los pagos de 1996 a 2000 con cargo al presupuesto del ejercicio*(en millones de euros y en %)*

Rúbrica	Título	Descripción	1996		1997		1998		1999		2000	
			Compro- metido	Pagado								
4	B7-2	Ayuda alimentaria y humanitaria	1 218	852	1 013	892	1 058	820	1 231	955	943	856
	B7-3	Cooperación con los países en desarrollo de Asia, de América Latina y del África Austral, incluida Sudáfrica	818	474	797	472	771	463	686	570	802	622
	B7-4	Cooperación con los terceros países mediterráneos, del Cercano Oriente y del Oriente Medio	654	357	1 076	404	1 069	422	1 027	334	1 006	473
	B7-5	Cooperación con los países de Europa Central y Oriental, los nuevos Estados Independientes y Mongolia ⁽¹⁾	1 855	1 221	1 774	1 265	1 910	1 619	2 347	1 908	1 356	1 145
	B7-6	Otras acciones de cooperación — Acciones comunitarias en favor de las ONG	401	280	370	317	337	282	344	302	337	273
	B7-7	Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos	91	65	90	59	86	66	94	46	94	51
	B7-8	Aspectos exteriores de determinadas políticas comunitarias	420	348	306	360	330	332	354	310	202	169
	B8-0	Política exterior y de seguridad común	56	51	16	16	30	22	29	27	31	20
		Total rúbrica 4	5 513	3 648	5 443	3 785	5 589	4 025	6 112	4 451	4 771	3 609
6	B7-9	Reserva de ayuda de emergencia	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0
		Total	5 513	3 648	5 448	3 785	5 589	4 025	6 112	4 451	4 771	3 609
	B7-5 + B7-0 3	Cooperación con los países de Europa Central y Oriental, los nuevos Estados Independientes y Mongolia + Phare	1 855	1 221	1 774	1 265	1 910	1 619	2 347	1 908	2 923	2 346

⁽¹⁾ Para esta comparación se han combinado las líneas B7-5 y B7-0 3 para el ejercicio 2000.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.4. En cuanto a la rúbrica 4, el cuadro de gestión no sufrió ningún cambio durante el ejercicio 2000, dado que el Servicio común de relaciones exteriores (SCR) no fue sustituido por la nueva Oficina de cooperación «Europe Aid» hasta el 1 de enero de 2001. Del mismo modo, los primeros efectos reales del proceso de descentralización, iniciado a principios de año, no empezarán a percibirse hasta finales del ejercicio 2001.

Créditos de compromiso

5.5. Una parte significativa de los créditos de compromiso (1 104,7 millones de euros, es decir el 22,1 % de todos los créditos previstos en la rúbrica 4) se destinó a la reserva y no estaba disponible a principios del ejercicio (programa europeo de reconstrucción y desarrollo en Sudáfrica, programa TACIS, la Antigua Yugoslavia, Medio ambiente y pesca). Cerca de la mitad de dichos créditos fue desbloqueada por la autoridad presupuestaria en marzo (B7-5 2 y B7-5 4), y los demás en el transcurso del último trimestre del año 2000.

5.6. En el ejercicio 2000, de nuevo ⁽²⁾, los Comités consultivos encargados de dictaminar sobre los proyectos «MED» y «ALA» recibieron las correspondientes propuestas en el segundo semestre del año y no emitieron su dictamen hasta noviembre y diciembre en uno de cada dos casos.

5.7. Estas dos razones, ya mencionadas por el Tribunal, impiden acelerar el ritmo de los compromisos y garantizar un mejor reparto de éstos a lo largo del ejercicio. En consecuencia, aún se observa una fuerte concentración de los compromisos en diciembre de 2000 (véase el **cuadro 5.3**).

5.5. Los importes se habían mantenido en reserva en espera de la adopción del fundamento jurídico respectivo. En cuanto se adoptó el fundamento jurídico de la línea (o capítulo) del presupuesto correspondiente, la Comisión propuso la transferencia a partir de la reserva (transferencia aprobada por la autoridad presupuestaria).

5.6. La Comisión cuenta con la mejora del procedimiento de comitología introducido en el nuevo Reglamento MEDA II así como con el refuerzo y la reconversión del personal destinado a esta zona geográfica que han tenido lugar con motivo de la aplicación de la reforma Relex decidida el 16 de mayo de 2001 para evitar la repetición de la situación descrita por el Tribunal; considera, por otro lado, que una mejor programación plurianual (en curso de realización) y la desconcentración de la gestión en las delegaciones en 2001 y 2002 deberán también contribuir a garantizar una consulta de los Comités tanto MEDA como ALA a lo largo del año.

5.7. La Comisión ha adoptado disposiciones para garantizar una mejor distribución de los compromisos a lo largo del año; si bien estas medidas ya han producido sus primeros efectos en 2001, sólo serán plenamente operativas a partir de 2002.

Sin embargo, la ejecución de algunas líneas presupuestarias seguirá estando afectada, como fue el caso en 2000, por la ausencia del fundamento jurídico durante una parte importante del año.

Respecto a la lentitud de los procedimientos previos a la consulta de los Comités, en 2001 también se ha realizado un esfuerzo de planificación.

⁽²⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 1999, apartado 5.4 (DO C 342 de 1.12.2000) y el Informe anual relativo al ejercicio 1998, apartado 5.4 (DO C 349 de 3.12.1999).

Cuadro 5.3 — Acciones exteriores 2000 — Compromisos por trimestre*(en millones de euros y en %)*

Área presupuestaria		Compromisos 1 ^{er} trimestre 2000		Compromisos 2 ^o trimestre 2000		Compromisos 3 ^{er} trimestre 2000		Compromisos 4 ^o trimestre 2000		Total compromisos 2000	(Compromisos diciembre 2000)	
		Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%		Importe	%
B7-2	Ayuda alimentaria y humanitaria	82,6	8,8	201,7	21,4	360,5		298,3	31,6	943,2	200,1	21,2
B7-3 0	Cooperación con los países en desarrollo de Asia	0,0	0,0	19,3	4,2	0,0	0,0	439,3	95,8	458,6	413,5	90,2
B7-3 1	Cooperación con los países en desarrollo de América Latina	27,9	12,6	2,1	0,9	9,1	4,1	181,3	82,3	220,3	180,7	82,0
B7-3 2	Cooperación con Sudáfrica	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	123,4	99,9	123,5	121,6	98,4
B7-4	Cooperación con los terceros países mediterráneos, del Cercano Oriente y del Oriente Medio	72,0	7,2	2,8	0,3	31,2	3,1	899,8	89,5	1 005,7	887,3	88,2
B7-5 2	Cooperación con los nuevos Estados Independientes y Mongolia	0,3	0,1	-0,2	-0,1	30,8	6,9	417,5	93,1	448,3	417,3	93,1
B7-5 3	Otras acciones comunitarias en Europa Central y Oriental, los nuevos Estados Independientes y Mongolia y los países de los Balcanes Occidentales	20,0	23,0	0,0	0,0	22,0	25,4	44,8	51,6	86,9	44,8	51,6
B7-5 4	Cooperación con los países de los Balcanes	34,0	4,1	222,0	27,1	44,5	5,4	520,1	63,4	820,6	240,8	29,3
B7-6	Otras acciones de cooperación	1,6	0,5	40,8	12,1	12,2	3,6	282,9	83,8	337,4	222,6	66,0
B7-7	Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos	0,0	0,0	2,0	2,2	12,1	12,8	79,7	85,0	93,8	71,6	76,3
B7-8	Aspectos exteriores de determinadas políticas comunitarias	61,4	30,4	67,8	33,6	5,3	2,6	67,3	33,3	201,8	54,7	27,1
B8-0 1	Política exterior y de seguridad común	13,5	43,8	6,3	20,6	2,8	9,1	8,2	26,6	30,8	6,1	19,8
Total		313,2	6,6	564,7	11,8	530,5	11,1	3 362,5	70,5	4 770,9	2 861,3	60,0

Fuente: Base de datos Sincom.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.8. Más de una cuarta parte de los créditos de compromiso previstos para la cooperación con Latinoamérica fueron anulados o transferidos a otro capítulo (114,6 millones de euros de 392,7 millones de euros autorizados ⁽³⁾), pues quedaba por comprometer un importante saldo de 1999. Aparte de una situación política poco favorable, el Tribunal observó puntualmente que la insuficiencia de las administraciones locales dificultaba la aprobación de proyectos a escala central del Estado beneficiario. Es preciso, pues, encontrar un modo de aumentar la capacidad de absorción de la ayuda reforzando su capacidad administrativa y permitiéndoles presentar proyectos que respeten los criterios previstos.

5.9. En Asia, ha sido posible realizar un esfuerzo mayor (se comprometieron 480,9 millones de euros en lugar de los 428,1 millones de euros inicialmente autorizados ⁽⁴⁾). Se trata de una compensación por el ejercicio 1999 donde sólo se habían podido comprometer 349,8 millones de euros.

5.10. Con el fin de acelerar la ejecución del Programa regional para la reconstrucción de América central (PRRAC), cuyo importe global es de 250 millones de euros ⁽⁵⁾, su gestión se lleva a cabo de forma desconcentrada. Se decidió comprometerlo en cuatro tramos anuales escalonados de 1999 a 2002. El importe del compromiso contabilizado de esta forma no es ni el del esfuerzo global decidido por la Comisión, ni el que se inscribe habitualmente en circunstancias similares, el derivado de los convenios de financiación

⁽³⁾ El 29,2 %, tomando como base las anulaciones (89,6 millones de euros) y una transferencia de 25 millones de euros para Kosovo, frente a 335,1 millones de euros del presupuesto inicial y 57,6 millones de euros de prórrogas no automáticas.

⁽⁴⁾ 404,9 millones de euros con cargo al presupuesto inicial y 23,2 millones de euros de prórrogas no automáticas.

⁽⁵⁾ Excluidos 6,6 millones de euros previstos para la asistencia técnica (línea B7-3 1 3 A) y 8,2 millones de euros concedidos a la preparación del programa financiado a partir de la línea B7-3 1 0.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.8. *La Comisión ha adoptado medidas relacionadas con la programación plurianual de los proyectos destinadas a planificar mejor la cobertura de las necesidades de financiación y garantizar una mejor ejecución presupuestaria; la situación constatada en 2000 para América Latina no deberá pues reproducirse en el futuro.*

Por otra parte, la Comisión es consciente de que, en algunos casos, la debilidad de las administraciones locales constituye un obstáculo para la realización de los proyectos. Se han adoptado algunas medidas destinadas a remediar esta situación, que consisten en asociar de forma más estrecha y en una fase anterior a los países beneficiarios en la definición y el montaje de los proyectos. Por otra parte, el refuerzo de la eficacia de las administraciones constituye uno de los aspectos de la cooperación institucional cuyos efectos se esperan a más largo plazo.

Por último, la desconcentración de la gestión en las delegaciones prevista en 2001 y 2002 para América Latina también contribuirá en principio a garantizar una mejor ejecución de los créditos que afectan a esta zona geográfica.

5.10. *La Comisión ha previsto comprometer a partir de 1999, los 250 millones de euros asignados al PRRAC en cuatro tramos anuales. Se ha procedido o se procederá a los mencionados compromisos sobre la base de decisiones tomadas por el Órgano colegiado de acuerdo con las disposiciones del apartado 2 del artículo 36 del Reglamento financiero. En 1999 y 2000 estos compromisos fueron compromisos globales; a partir de 2001, se recurrirá, por razones de mayor transparencia, a pre-compromisos, destinados a cubrir los convenios de financiación firmados con cada uno de los Estados beneficiarios; estos convenios de financiación dan lugar a continuación a una serie de contratos individuales destinados a realizar acciones o proyectos identificados en cada una de dichos convenios.*

El seguimiento de los compromisos individuales se hará en Síncrom II a partir de 2001 sobre la base del sistema de compromisos preliminares y compromisos secundarios; para los compromisos previos a 2001, seguirá utilizándose el sistema de información (MIS) previsto inicialmente.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

correspondientes a programas o proyectos bien definidos. El PRRAC comenzó identificando las acciones que debían llevarse a cabo y las primeras adjudicaciones de contratos importantes están previstas para 2001, de manera que se ofrecía una posibilidad de proceder a pagos substanciales puesto que no se había pagado nada de los 25 millones de euros concedidos para 2000. El nivel de pagos es el principal medio de percibir la concretización de este programa mientras que el volumen de compromisos y de pagos es menor que el previsto inicialmente ⁽⁶⁾. La contabilidad presupuestaria, única fuente potencial de información, no permite comparar el ritmo de realización del PRRAC, a través de la suscripción de obligaciones jurídicas, con el de un programa gestionado clásicamente, y por lo tanto emitir un primer juicio del interés de la desconcentración.

5.11. En el año 2000, la Comisión empezó a utilizar el concepto de precompromiso en algunos casos aislados, aunque a finales del ejercicio 2000 todavía no se hubieran aprobado los cambios necesarios en las normas de desarrollo del Reglamento financiero desde finales de 1998 ⁽⁷⁾. Tal como la Comisión había previsto en el marco de la refundición del Reglamento financiero ⁽⁸⁾, se trata de distinguir entre compromisos presupuestarios y obligaciones jurídicas y evaluar la suscripción efectiva de estas últimas. En consecuencia, los nuevos datos destinados a reforzar la transparencia de la ejecución presupuestaria y que permitirían dar un mejor seguimiento del grado de progreso de acciones como el PRRAC aún no están disponibles.

⁽⁶⁾ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 28 de abril de 1999 relativa a un plan de acción comunitario para la reconstrucción de Centroamérica [COM(1999) 201 final].

⁽⁷⁾ Véase el Reglamento (CE, CECA, Euratom) n° 2548/98 (DO L 320 de 28.11.1998) por el que se modifica el apartado 2 del artículo 36 del Reglamento financiero. El 15 de noviembre 2000 se presentaron las propuestas de adaptación de las normas de desarrollo en la Comunicación SEC(2000) 1890 final. El único «fundamento jurídico» conocido de esta práctica resulta de instrucciones del contable con fecha de 30 de enero de 2001.

⁽⁸⁾ Véanse los artículos 70 y 71 del Reglamento financiero tal como los presenta la Comisión en su propuesta de refundición [COM(2000) 461 final de 17 de octubre de 2000].

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Dado que los primeros convenios de financiación relativos a los compromisos de 1999 no pudieron firmarse hasta los últimos meses del año 2000, debido a retrasos vinculados, en particular, a la definición precisa de los datos de intervención, los primeros pagos (435 000 euros) no pudieron producirse en consecuencia antes de finalizar el mismo año.

Respecto de los convenios relativos a los compromisos 2000, éstos se firmarán durante el año 2001; más tarde se procederá a los pagos correspondientes. En 2001, ya se pagaron 5,6 millones de euros (sobre la base de decisiones de 1999); las estimaciones de ejecución para este ejercicio ascienden a aproximadamente 20 millones. A partir de 2002, el ritmo de los desembolsos previsto será en principio mucho más importante.

Desde el principio, la Comisión había previsto que la gestión del PRRAC se hiciera de forma descentralizada; en consecuencia, en septiembre de 2000 se transfirieron los recursos necesarios a la delegación de Nicaragua. El sistema se completó más tarde en función de las necesidades y es el mismo que el instalado en Sarajevo, de probada eficacia.

5.11. *La Comisión recurrió en efecto a compromisos presupuestarios globales (este concepto se introdujo con la enmienda de 23 de noviembre de 1998, del apartado 2 del artículo 36 del Reglamento financiero). En el marco de las medidas exteriores, el compromiso global («decisión de principio») va seguido de compromisos jurídicos individuales. El compromiso global autoriza en la práctica el gasto para un objetivo específico (programa y acción, identificando la línea presupuestaria relativa), por un importe determinado.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.12. Teniendo en cuenta los compromisos contraídos en 2000 sobre las líneas presupuestarias pertenecientes a la rúbrica 4 ya en 1999 (4 979,1 millones de euros), cuyos pagos tan solo ascienden a 1 022 millones de euros, el importe de los compromisos pendientes de liquidación (RAL), era de 12 663,6 millones de euros a finales de 2000, presentando una progresión del 5 %. El esfuerzo por anular los compromisos que queden inutilizados debe continuar.

5.13. En total, a falta de unos métodos contables coherentes y debido a las incertidumbres sobre los compromisos pendientes de liquidar, es muy difícil determinar los importes de la ayuda que la Comunidad ha prometido, los que ha concedido efectivamente y los que aún están pendientes de conceder.

Créditos de pago

5.14. Los créditos de pago para la distribución de ayuda alimentaria, el programa MEDA y las demás intervenciones en los países de Europa Central y Oriental, en los nuevos Estados Independientes y Mongolia (PECO-NEI-M) y en los Balcanes occidentales han experimentado un aumento sustancial, mientras que, en lo concerniente a la cooperación con los Balcanes, se registran cuantiosas prórrogas al ejercicio siguiente como consecuencia de la dotación económica aportada al final del ejercicio. No han podido utilizarse 64,8 millones de euros, alrededor de un 17 % de los nuevos créditos ⁽⁹⁾.

5.15. La distribución de los pagos a lo largo del ejercicio es en todos los ámbitos mucho más regular que la de los compromisos, aunque se observa cierta concentración en el mes de diciembre. Los aproximadamente 2 200 pagos de dicho mes (845,7 millones de euros) representan dos veces y media el importe mensual habitual. Sólo unos quince de estos pagos, superiores a 10 millones de euros, efectuados al final del ejercicio, y en su mayoría bajo forma de un anticipo a un intermediario, han llevado a gastar 336,9 millones de euros, es decir, un 10 % del importe pagado en el transcurso del ejercicio.

⁽⁹⁾ Se prorrogaron 64,8 millones de euros de los 392 millones de euros desbloqueados durante el ejercicio (10 millones de euros del PRS y 382 millones de euros por transferencias).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.12. *La absorción del importe de los compromisos pendientes de liquidación (RAL) ha sido en el pasado reciente un problema principal para la Comisión, que ha emprendido un análisis sistemático de los compromisos antiguos (old) y durmientes (sleeping). A tal efecto, a finales de 1999 la Comisión estableció un plan de acción destinado a reducir los RAL anormales; este plan se ha prorrogado en 2001, bajo la responsabilidad de la Oficina de Cooperación EuropeAid. A finales de 2000, un año después de la introducción del plan de acción para las líneas administradas por la Oficina, el nivel de los compromisos antiguos, anteriores a 1995, se redujo significativamente pasando de 1 100 millones de euros a 746,5 millones de euros; esta situación mejorará aún en 2001, debido al cierre de compromisos presupuestarios (liberaciones) y al pago de los proyectos durante la ejecución. Al 1 de septiembre de 2001, los RAL ya no era más que de 519,4 millones de euros.*

5.13. *Para determinar la ayuda efectivamente concedida, la Comisión estableció el sistema denominado de «pre-compromiso» y el seguimiento de las obligaciones jurídicas tomadas con arreglo a estos compromisos. Aunque esta medida se ha instaurado muy recientemente, la fiabilidad de la información, tal como solicita el Tribunal, resultará reforzada durante los ejercicios 2001 y siguientes a medida que se vayan considerando estos elementos en la gestión contable de los RAL.*

5.14. *Tras sucesivos rebasamientos de los créditos de pago para los Balcanes, se reforzó el capítulo hasta un total de 180 millones de euros, tanto en forma de créditos de compromiso como de pago destinados a Serbia; si bien todos los fondos han sido comprometidos, la situación es distinta en el caso de los créditos de pago a pesar de un elevado tipo de reembolso. Por lo que se refiere a MEDA, el refuerzo realizado refleja en gran parte (97,6 millones de euros) el desbloqueo de los créditos de pago inicialmente inscritos en la reserva B0-4 O.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.16. Así, en diciembre de 2000 se abonaron 40,4 millones de euros al Fondo para la construcción de una estructura de protección en Chernóbil, pero hasta mediados del ejercicio 2001 no se habrán utilizado efectivamente alrededor de dos tercios de los 50 millones de euros transferidos por la Comisión en 1999. Por otra parte, y a título de ejemplo, de los 283,6 millones de euros pagados a la Agencia Europea de Reconstrucción ⁽¹⁰⁾ y considerados gastos del ejercicio 2000, 25,7 millones de euros permanecían en tránsito entre la Comisión y la Agencia a 31 de diciembre de 2000 y, en total, en esa misma fecha, aún quedaban por abonar a los beneficiarios finales 105,7 millones de euros, es decir, el 40 % de los importes transferidos a la Agencia en 2000. Un importe así parece rebasar ampliamente las necesidades inmediatas de la Agencia para el inicio del año 2001.

5.17. En todos los casos en que los gastos presupuestarios no se corresponden con los importes recibidos por los beneficiarios finales, las cuentas no pueden proporcionar una indicación de la amplitud de la actividad desplegada sobre el terreno, ni es ese su objeto.

5.18. Por primera vez, se han consignado en el presupuesto créditos para los gastos de gestión administrativa (gastos de tipo A). La ejecución de los créditos de pago (27,2 millones de euros) ha sido especialmente reducida (cerca del 80 % de los créditos de pago fueron anulados), a pesar de que se habían contraído compromisos hasta un 86 % de los créditos previstos, pero sólo al final del ejercicio. La posibilidad de liquidar los remanentes de los gastos de asistencia técnica y

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.16. Según lo convenido entre la Comisión y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), la contribución de la Comisión al Fondo Chernóbil se abonó tras la firma del acuerdo de contribución. Todos los demás donantes proceden de la misma manera para aportar sus contribuciones. Cualquier fondo que no sea necesario se pasa inmediatamente a la reserva; de este modo genera intereses que se acreditan al Fondo Chernóbil. Vista la diversidad de las actividades realizadas en el marco de este Fondo, es extremadamente difícil hacer una previsión al respecto.

La situación destacada por el Tribunal se deriva de la necesidad de abastecer a la Agencia a su debido tiempo y durante un período de tiempo razonable es decir, de dos a tres meses, con el fin de cubrir sus necesidades de tesorería y ello de acuerdo con las disposiciones del Reglamento que la instituye. En este contexto, en el apartado 5.98 el Tribunal formula una resolución favorable sobre el funcionamiento de la Agencia, en particular, en términos de ejecución de los pagos.

El importe mencionado por el Tribunal incluye una importante transferencia de fondos efectuada a finales de diciembre 2000, vinculada en particular a la aplicación del programa urgente (ayuda de urgencia de invierno) para Serbia, aprobada por la autoridad presupuestaria a finales de noviembre de 2000. Las necesidades de fondo fueron justificadas a priori por una auditoría de la Comisión en noviembre de 2000 y a posteriori por una declaración de febrero de 2001 relativa a la situación financiera de la Agencia. Evidentemente estos importes no han podido ser consumidos íntegramente por la Agencia antes del cierre del ejercicio (31 de diciembre de 2000).

Recordemos también que la importancia y la urgencia de los proyectos administrados por la Agencia requieren una acción extremadamente rápida tanto en términos de firma de contratos como de desembolsos.

5.18. La Autoridad presupuestaria introdujo las líneas «BA» en el presupuesto 2000 con el fin de hacer transparentes los gastos de tipo administrativo hasta entonces incluidos en los créditos operativos.

El Tribunal comprueba que los RAL precedentes no han sido reatribuidos a estas nuevas líneas, lo que es lógico teniendo en cuenta el hecho de su imputación previa. Respecto a los créditos disociados, los RAL 2000 se liquidarán en los ejercicios futuros y en consecuencia la totalidad de los gastos «BA» se encontrará bajo esta estructura, siempre que ésta siga siendo estable en el futuro.

⁽¹⁰⁾ Con sede en Salónica y centros operativos en Kosovo, Serbia y Montenegro.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

administrativa con cargo a las líneas que han precedido a la creación de este nuevo soporte presupuestario explica también esta infrautilización. Por consiguiente, en 2000, el objetivo de hacer más transparentes los gastos que habían sido objeto de observaciones anteriores del Tribunal ⁽¹¹⁾ no se alcanzó plenamente.

Presentación de las cuentas a la autoridad encargada de la aprobación de la gestión ⁽¹²⁾

5.19. Desde hace varios años ⁽¹³⁾, el Tribunal viene señalando que la presentación del tomo II del volumen I de la cuenta de gestión no satisface la necesidad de proporcionar a la autoridad encargada de la aprobación de la gestión una síntesis de la ejecución presupuestaria del ejercicio en el ámbito de las acciones exteriores. A pesar de los esfuerzos realizados para racionalizar y mejorar la presentación de la información financiera de las principales líneas presupuestarias, es preciso realizar mejoras en lo que respecta al análisis financiero.

5.20. En el ejercicio 2000 sigue sin existir una presentación recapitulativa que sirva de introducción al sector. Tampoco hay ninguna introducción por títulos presupuestarios que preceda a las páginas dedicadas a las distintas formas de intervención (capítulos presupuestarios). Sin embargo, la Comisión prepara, para sus necesidades internas, un documento que comprende diversos análisis recapitulativos y análisis similares a los que el Tribunal presenta en los apartados 5.8 y 5.9 para Latinoamérica y Asia.

5.21. La Comisión debería explicar, asimismo, las razones que han dado lugar a una ejecución presupuestaria diferente de la prevista. Según la presentación estándar elegida por la Comisión, ésta debería haber facilitado

5.19. La Comisión ha adoptado algunas medidas tras las observaciones formuladas anteriormente por el Tribunal en lo referente a la mejora de las declaraciones financieras; actualmente éstas contienen mucha más información y proporcionan al lector todos los datos esenciales. La próxima etapa será la inclusión de un comentario. Esto ya sucede en el caso de otros capítulos pero no aún en el de las medidas exteriores.

5.20. Para el ejercicio 2001, la Comisión estudiará la integración de un resumen introductorio en el capítulo relativo a la ayuda exterior; este examen permitirá evaluar los acontecimientos importantes que inciden en la aplicación de 2001 e identificar las tendencias significativas (por ejemplo, la falta de créditos).

5.21. Para 2001, la Comisión presentará, además de tablas con datos financieros y datos relativos a los resultados que formarán parte integrante del informe, un comentario sobre las variaciones principales.

⁽¹¹⁾ Véase Informe anual relativo al ejercicio 1998, apartados 5.15 a 5.31 (DO C 349 de 3.12.1999).

⁽¹²⁾ El Tribunal ha revisado la información presentada por la Comisión en el volumen I de la cuenta de gestión. En dicho volumen se comenta la gestión presupuestaria del año y, en particular, se explican las variaciones entre el presupuesto inicialmente aprobado y los créditos finalmente disponibles, así como entre los créditos finalmente disponibles y los utilizados. La fiscalización no pretendía certificar la fiabilidad de los contenidos, sino más bien identificar todas aquellas variaciones significativas que habían quedado sin explicación y todas las explicaciones que pudieran inducir a error.

⁽¹³⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 1999, apartado 5.3 (DO C 342 de 1.12.2000) y el Informe anual relativo al ejercicio 1998, apartado 5.14 (DO C 349 de 3.12.1999).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

sistemáticamente, en el volumen I, tomo 2 de la cuenta de gestión, además de una presentación de los datos presupuestarios que ya figuran en el tomo I del volumen I, comentarios sobre la ejecución de las distintas líneas y cuadros que permitan comprender la utilización efectiva de los créditos.

5.22. Con respecto a estos aspectos, queda mucho por hacer para que el tomo II del volumen I de la cuenta de gestión resulte de utilidad. La presentación de los datos cifrados contiene errores e incoherencias. A pesar de las instrucciones del contable, el documento no aporta las explicaciones deseadas de la ejecución presupuestaria. En un primer momento, el contable sólo recibió de los ordenadores contribuciones de calidad insuficiente para su reproducción. Una petición expresa de explicación de las principales diferencias relativas a una treintena de líneas presupuestarias quedó sin curso. El empleo de la reserva de emergencia (B7-9 1) para destinar 180 millones de euros a los Balcanes ni se menciona, ni se explica en la reserva. Proporcionar explicaciones resulta una tarea muy difícil de ejecutar cuando el sistema contable no se alimenta con los datos adecuados.

5.23. La adopción de nuevas perspectivas financieras ha provocado cambios sustanciales en la nomenclatura. Tras la transferencia del programa Phare al capítulo B7-0 3, los gastos residuales del capítulo B7-5 4 se refieren a los Balcanes occidentales. No hay explicaciones ni cuadros comparativos que permitan apreciar la evolución de los gastos de un ejercicio a otro en las dos zonas de intervención recientemente definidas.

APRECIACIÓN ESPECÍFICA EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Fiscalización exhaustiva en el ámbito de Tacis

Descripción del ámbito

5.24. La rúbrica 4 de las perspectivas financieras abarca las acciones exteriores y engloba una variedad de instrumentos:

- a) la concesión de ayuda alimentaria y humanitaria (título B7-2 del presupuesto de la Unión Europea);

5.22. *Esta nueva presentación — combinando los datos financieros y los relativos a los resultados — se ha inaugurado en 2000. Gracias a la experiencia adquirida este año, las faltas de coherencia observadas por el Tribunal en principio no se volverán a reproducir.*

Aunque la transferencia de la ayuda en favor de los Balcanes se menciona bajo el encabezamiento «Cuenta» en la línea presupuestaria B7-5 4 1 «Ayuda a las Repúblicas de la Antigua Yugoslavia» es cierto que la explicación que acompaña la transferencia (de la reserva) podría ser más detallada: tal como se indica en el apartado 5.20 anterior, estas cuestiones se estudiarán atentamente en el ejercicio 2001.

5.23. *Se admite que estos movimientos habrían podido ser presentados mejor al lector. En 2001 está previsto dar explicaciones que permitan al lector de las declaraciones financieras comprender los cambios importantes producidos en la nomenclatura o en las dotaciones presupuestarias.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) la realización de programas de cooperación a través de líneas presupuestarias dedicadas a áreas geográficas específicas (América Latina, Asia, y el Sur de África, título B7-3, los terceros países del Mediterráneo y Oriente Medio, B7-4, Europa Central y Oriental, los Balcanes, los nuevos Estados Independientes y Mongolia, B7-5);
- c) medidas de cofinanciación adoptadas por organizaciones no gubernamentales (ONG) (la mayor parte del título B7-6), así como
- d) otras medidas, cuyo elemento principal está relacionado con los acuerdos internacionales de pesca y la política exterior y de seguridad común (el resto del título B7-6, título B7-7, título B7-8 y la subsección B-8).

Alcance y naturaleza de la fiscalización

5.25. En el ámbito de las acciones exteriores, sólo se comprueba un número reducido de transacciones a efectos de la DAS general. Para proporcionar a la autoridad de aprobación de la gestión una información más detallada, la evaluación específica de las acciones exteriores a efectos de la declaración de fiabilidad se basa en un ciclo anual de auditorías exhaustivas de diversos elementos del ámbito presupuestario. En 1999, el Tribunal comenzó este ciclo con los gastos Phare desconcentrados (en aquel momento parte de la línea 4), las actividades cofinanciadas gestionadas por las ONG y los gastos correspondientes a la ayuda a Bosnia. Por consiguiente, en 1999, alrededor del 13 % del gasto total de las acciones exteriores fue objeto de una fiscalización detallada. En el año 2000, el Tribunal llevó a cabo una fiscalización del programa Tacis, principalmente en la Comisión (título B7-5 del presupuesto), que representó cerca del 10 % del gasto total en el ámbito de las acciones exteriores. El objetivo de la fiscalización era ofrecer conclusiones acerca de la legalidad y regularidad de los contratos firmados y los pagos efectuados durante el ejercicio y formular observaciones relativas al funcionamiento de los sistemas de control.

5.26. La fiscalización incluyó un examen del sistema de procedimientos y controles aplicables a este ámbito con el fin de evaluar su eficacia teórica y práctica para garantizar la legalidad y regularidad de las transacciones. La fiscalización también incluyó un examen de muestras aleatorias representativas de i) contratos celebrados por la Comisión en el ejercicio 2000 obtenidos de la base de datos y ii) pagos efectuados en el ejercicio 2000 obtenidos del sistema contable central de la

Comisión. La fiscalización se basó en pruebas documentales en Bruselas, incluyendo contratos, facturas y certificados proporcionados por las delegaciones, y el seguimiento y evaluación de los informes. Debido a la naturaleza de estas operaciones, la comprobación de la realidad de las solicitudes de pago sólo es posible mediante el examen sistemático de los registros de cada contratista al poco de prestarse los servicios. Esto no fue posible. Además, se realizaron auditorías sobre el terreno de transacciones para las cuales la mayoría de las pruebas documentales sólo estaban disponibles en los países beneficiarios, como fue el caso de los programas descentralizados descritos en el apartado 5.33.

5.27. La mayoría de los proyectos Tacis exigen la financiación de contratos de asistencia técnica basados en el tiempo empleado por los consultores a precios acordados, además de otros gastos como los de viajes y estancia. El trabajo de estos consultores puede consistir en la preparación de un trabajo acordado como, por ejemplo, un informe, o simplemente en contribuir al trabajo en curso de la administración de un Estado beneficiario u otra organización. El riesgo inherente a este tipo de contratos es que la calidad y la cantidad (realidad) de los servicios prestados no se ajusten a las cantidades reclamadas y justificadas de acuerdo con los registros de las horas trabajadas y los informes de resultados. En principio los sistemas y procedimientos de control interno deben prever este riesgo.

El programa Tacis

5.28. Los objetivos del programa consisten en fomentar la transición de los trece Estados beneficiarios de Asia y de Europa Oriental hacia economías de mercado prósperas, y en consolidar la democracia y el Estado de Derecho. Por lo general, la ayuda se presta en forma de subvenciones para financiar los contratos de asistencia técnica. Cuando se pone en marcha un proyecto, se selecciona un contratista para prestar servicios a la organización beneficiaria. El contratista seleccionado suele ser casi siempre una organización de los Estados miembros, principalmente del sector privado pero también del sector público, o bien una organización sin ánimo de lucro. En la mayoría de los casos, el contratista recibe los fondos europeos, mientras que el beneficiario de la asistencia suele ser una institución gubernamental del país que participa en el programa Tacis.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.29. El contratista presta servicios de transferencia de conocimientos en los ámbitos de cooperación subvencionables, a saber:

- apoyo a la reforma institucional, jurídica y administrativa,
- apoyo al sector privado y ayuda al desarrollo económico,
- ayuda destinada a reducir las consecuencias sociales de la transición,
- desarrollo de las redes de infraestructuras,
- fomento de la protección del medio ambiente y gestión de los recursos naturales,
- desarrollo de la economía rural,
- ayuda para la seguridad nuclear.

El nuevo Reglamento de Tacis correspondiente al período 2000-2006 se adoptó en diciembre de 1999 ⁽¹⁴⁾. La mayor parte de los pagos efectuados en el ejercicio 2000, y por lo tanto incluidos en la fiscalización, son relativos a contratos adjudicados en virtud del Reglamento anterior.

5.30. Los importes comprometidos contraídos y pagados en los años 1991-2000 figuran en el **cuadro 5.4**.

Cuadro 5.4 — Compromisos, contratos y pagos de Tacis

(en millones de euros)

Año	Compromisos	Contratos	Pagos
1991	397	5	1
1992	419	203	32
1993	472	349	180
1994	465	515	300
1995	511	527	374
1996	536	455	376
1997	482	691	405
1998	508	507	462
1999	428	396	514
2000	444	384	465

⁽¹⁴⁾ Reglamento (CE, Euratom) n° 99/2000 del Consejo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.31. El programa Tacis es gestionado, en su mayor parte, de forma centralizada por los servicios de la Comisión en Bruselas. La Dirección General EuropeAid (AIDCO), que realiza las funciones antes encomendadas al Servicio Común de Relaciones Exteriores, gestiona todos los aspectos relativos a la ejecución y se encarga, asimismo, de todas las funciones de control y las evaluaciones desde el 1 de enero de 2001. En el seno de la AIDCO, cada contrato de asistencia técnica se asigna a un gestor de proyecto (antes llamado de tarea) que gestiona el proyecto y lleva a cabo su seguimiento.

5.32. Se ha contratado un consorcio de empresas especializadas (unidades de seguimiento) para llevar a cabo un control sistemático del rendimiento y los aspectos cualitativos de la actividad de los contratistas. Los informes de seguimiento resultantes se envían a los gestores de proyecto.

5.33. Existen algunos programas Tacis en los que la gestión está descentralizada (véase la lista que figura en el **cuadro 5.5**). Los pagos a estos intermediarios representaron alrededor del 25 % de los pagos totales de 2000 correspondientes a Tacis. Estos organismos de gestión descentralizados conservan todos los registros contables en sus propios locales, por lo que también se han incluido en la fiscalización.

Cuadro 5.5 — Principales programas centralizados de Tacis

(millones de euros)

Programa	Gestionado por	Pagos en 2000
Mecanismo de Bangkok	BERD	23
Centros de Ciencia y Tecnología en los NEI	CICT en Moscú y el CCTU en Kiev	24
Programa excepcional de asistencia a Azerbaiyán	Gobierno de Azerbaiyán	10
Tempus	Fundación Europea de la Formación	13
Bistro	Delegaciones de la CE	3
Fondo de Protección de Chernóbil	BERD	40

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.34. En el marco de la reforma actual de los programas europeos de ayuda exterior, también se han producido cambios en el control y la supervisión del programa Tacis. La reforma supondrá un nuevo reparto de responsabilidades entre la Dirección General de Relaciones Exteriores, la AIDCO y las delegaciones de la CE.

Resultados de la fiscalización

Contratos y pagos

5.35. Los trabajos de fiscalización realizados en la Comisión sobre contratos celebrados por ésta y los compromisos subyacentes no revelaron errores materiales en cuanto a legalidad y regularidad. No obstante, la fiscalización de las transacciones de pago reveló un número reducido de errores, por ejemplo, gastos imputados incorrectamente, costes exigidos en relación con un período no subvencionable y costes no justificados en las fichas horarias, aunque estos errores no tuvieron repercusiones materiales en el conjunto de los gastos.

Observaciones sobre el control interno

5.36. Puesto que cabe el riesgo de que los contratos de asistencia técnica no siempre se lleven a cabo de forma satisfactoria, el sistema de control interno debe prever el riesgo de que la calidad y la cantidad de los servicios prestados no se ajuste al contenido de las facturas y los documentos justificativos. El riesgo de que los contratistas incurran en un grave incumplimiento de sus obligaciones se ve contrarrestado por el hecho de que los beneficiarios de los países en cuestión no sólo tienen motivos para asegurarse de que los contratistas realizan su trabajo, sino que seguramente protestarán si no lo hacen. Los informes de seguimiento que se entregan a los gestores de proyecto (como se describe en el apartado 5.32) pueden constituir otra medida de garantía de que los contratistas efectivamente llevan a cabo su trabajo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.34. *La Oficina de Cooperación EuropeAid se creó tras la decisión de la Comisión de reformar la gestión de la ayuda exterior anunciada en mayo de 2000. La Dirección General de Relaciones Exteriores es la encargada de definir las estrategias, los objetivos, las prioridades y los ámbitos de cooperación en el programa Tacis; la Oficina de cooperación EuropeAid es responsable de la gestión del ciclo del proyecto desde su identificación hasta la evaluación final.*

La Comisión decidió también en mayo de 2000 descentralizar hacia las delegaciones tareas y responsabilidades vinculadas a todas las etapas del proyecto. Se trata de un elemento fundamental de la reforma de la ayuda exterior. En 2001, veintidós delegaciones participarán en el proceso de descentralización, y en particular, la delegación de Rusia. La Comisión tiene la intención de concluir la descentralización en la zona Tacis antes de finales de 2002.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.37. Dado que los gestores de proyecto desempeñan un papel muy importante en la gestión y el control del programa Tacis, deben estar muy cualificados y contar con una gran experiencia en la gestión de asistencia técnica. La carga de trabajo de estos gestores de proyecto es elevada y la consiguiente presión a la que están sometidas las personas interesadas provoca una importante rotación de personal que pone en peligro el buen funcionamiento de los sistemas de control. Como consecuencia de ello, los gestores de proyecto no estudian con detalle el contenido del informe de seguimiento, lo que les permitiría corregir con los contratistas las deficiencias encontradas antes de autorizar los pagos. La Comisión no lleva a cabo inspecciones aleatorias de los contratos en curso para comprobar la exactitud de las fichas horarias y los gastos reclamados.

5.38. Durante la fiscalización el Tribunal observó algunas mejoras en el sistema de control. Los esfuerzos de la Comisión para agilizar las licitaciones y las contrataciones, así como la tramitación de las facturas pendientes de pago han dado resultados positivos. Las facturas se pagan actualmente en el plazo normal de sesenta días (excepto en casos realmente excepcionales) y el número de compromisos pendientes disminuyó por segundo año consecutivo.

5.39. En noviembre de 1999, la Comisión adoptó un nuevo manual para la contratación de la ayuda exterior con el fin de simplificar la adjudicación de los contratos. El manual redujo el número de los procedimientos de licitación de cuarenta a ocho (simplificados). En enero de 2001 se publicó una «Guía Práctica» relativa a los procedimientos de contratación de la ayuda exterior europea. Estos esfuerzos deberían contribuir aún más a colmar alguna de las lagunas puestas de relieve en el Informe especial del Tribunal nº 16/2000 ⁽¹⁵⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.37. *La Comisión reconoce la importancia de los informes de seguimiento y conviene en que los gestores de proyecto deberán prestarles una mayor atención.*

En el marco de las nuevas disposiciones introducidas en 2001 para cada contrato se designa a un gestor de proyecto que representa los intereses del contratante y está encargado de seguir la evolución del contrato. El nuevo contrato de servicios implica también una previsión mensual de liquidez. El gestor de proyecto puede servir para garantizar que las divergencias con relación a las previsiones correspondan a cambios en la contribución real en tiempo de los expertos y gastos imprevistos cuyo conocimiento tiene o por su conocimiento del proyecto o por los informes de la unidad de seguimiento.

Según la estructura de pago del nuevo contrato de servicios, los documentos justificantes de las facturas de los contratantes ya no deben comprobarse antes de la ejecución de los pagos intermedios. Los días reales de trabajo y los gastos imprevistos reales incluidos en las facturas se comprueban en cada contrato de servicios mediante un certificado de auditoría que debe presentarse antes de la ejecución del pago final. De este modo se reducirá la carga de trabajo de los gestores de proyecto y de los que participan en la ejecución de los pagos.

5.39. *Gracias a la nueva guía práctica de los procedimientos relativos a los contratos de ayudas exteriores de la Comunidad Europea, inspirada en el manual de instrucciones para los contratos en materia de ayudas exteriores de noviembre de 1999, se armoniza y se simplifica la gestión de los programas comunitarios de ayuda exterior. La Comisión trabaja actualmente en una guía complementaria de los procedimientos financieros para la ayuda exterior que deberá simplificar y clarificar las normas financieras aplicables.*

⁽¹⁵⁾ Informe especial nº 16/2000 relativo a los procedimientos de licitación de los contratos de servicios de los programas Phare y Tacis (DO C 350 de 6.12.2000).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.40. La nueva «Guía Práctica» contiene una serie de condiciones generales para los contratos de servicios que exigen el mantenimiento de un nivel de registros contables y temporales detallados similar al de las anteriores, aunque ya no será necesario adjuntarlos a las facturas. La existencia y precisión de estos registros serán certificadas al finalizar el contrato por un auditor independiente.

5.41. En la muestra fiscalizada, la Comisión corrigió el 36 % de las facturas antes de que se efectuaran los pagos. Estas correcciones normalmente afectaban a importes poco significativos. El Tribunal determinó que el sistema de control funcionaba con eficacia. Se emplea una cantidad significativa de recursos humanos para llevar a cabo esta tarea de control. El elevado porcentaje de correcciones efectuadas puede indicar que las directrices relativas a las facturas y los documentos justificativos no son lo suficientemente claras o no se cumplen adecuadamente.

Conclusiones

5.42. Con la limitación de alcance descrita en el apartado 5.26, el Tribunal concluye que, considerados globalmente, los contratos Tacis firmados por la Comisión y los pagos fueron legales y regulares.

5.43. El Tribunal acoge favorablemente la existencia de la nueva «Guía Práctica» de procedimientos comunitarios para la contratación de ayuda exterior, aunque, estos procedimientos no establecen un vínculo directo entre el control cualitativo y cuantitativo de los servicios prestados por los contratistas y la aprobación de los pagos (véase el apartado 5.37).

Recomendaciones

5.44. El Tribunal hace las siguientes recomendaciones:

- a) La Comisión debería prestar más atención a la función y a la situación de los gestores de proyecto con el fin de garantizar la permanencia del personal experimentado. Debe proporcionarse formación suficiente para reforzar su capacidad de gestión.

5.41. *El desglose del presupuesto del nuevo contrato de servicios se ha simplificado considerablemente para limitar al máximo el riesgo de errores de cálculo o la aplicación de tipos de honorarios incorrectos. Además, el contratante debe proporcionar un certificado de auditoría antes de que se efectúe el pago final para confirmar que todas las transacciones facturadas por el contratante se basan en un número de días efectivamente trabajados y en los gastos imprevistos realmente soportados.*

5.43. *Tal y como se describe en la respuesta de la Comisión al punto 5.37, a partir de 2001, el gestor de proyecto responsable de un contrato debe aprobar los pagos intermedios y finales basándose en el conocimiento que tiene del proyecto o en los informes de la unidad de seguimiento. Por lo tanto, existe un vínculo entre el control de la calidad y la cantidad de los resultados de los contratantes y la aprobación de los pagos.*

5.44.

- a) *La Comisión reconoce que es importante mantener en el servicio gestores de proyecto con experiencia. Anteriormente, una elevada proporción de gestores de proyectos trabajaba con contratos a corto plazo; La Comisión los está sustituyendo por funcionarios. Además a causa de la desconcentración hacia las delegaciones, el personal implicado deberá comprometerse a más largo plazo que cuando trabajaba desde Bruselas.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

b) La Comisión debería, con arreglo a las nuevas condiciones generales, reforzar aún más su sistema de control interno para este tipo de contratos, por ejemplo:

i) utilizando de forma más sistemática los informes de control a la hora de aprobar facturas para su pago;

ii) realizando o encargando la realización de inspecciones puntuales de los contratos de asistencia técnica de Tacis, con el fin de comprobar la realidad de los servicios prestados y la precisión de las fichas horarias y los gastos reclamados.

b)

i) Desde 2001, los gestores de proyecto deben confirmar que las facturas reflejan las actividades realmente realizadas por los contratantes (sobre la base de su conocimiento personal del proyecto o gracias a los informes de la unidad de seguimiento) antes de aprobar los pagos. Dado que, según el nuevo contrato, ya no es necesario comprobar los documentos justificantes antes de pagar las facturas, los gestores de proyecto deberían, en el futuro, estar en mejores condiciones de seguir la evolución de los contratos.

ii) Los gestores de proyecto y el personal de las delegaciones efectúan visitas a los lugares de los proyectos para proceder a inspecciones con la mayor frecuencia posible, pero los recursos humanos siguen siendo limitados. Además en la región que engloba Tacis, sólo hay cuatro delegaciones sostenidas por algunas oficinas locales. Las delegaciones de Moscú y Alma Ata en particular deben cubrir extensas regiones. Otro obstáculo para las visitas de inspección consiste en la falta de fondos destinados a misiones tanto en Bruselas como en las delegaciones.

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES ANTERIORES

Seguridad nuclear

Introducción

5.45. Tanto el Consejo ⁽¹⁶⁾ como el Parlamento Europeo ⁽¹⁷⁾ instaron a la Comisión a solucionar las insuficiencias en la gestión de los programas Phare y Tacis en el campo de la seguridad nuclear constatados en el Informe especial del Tribunal n° 25/98 ⁽¹⁸⁾. Las observaciones principales del Tribunal hacían referencia a los aspectos siguientes:

- a) la confusa estrategia de intervención de la Comisión;
- b) los recursos humanos dispares y en constante tránsito asignados a la gestión de los programas;
- c) la lentitud del mecanismo de ejecución del proyecto;

5.45. La intervención de la Comisión se expuso en 1998 en la Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo COM(1998) 134. La Comunicación COM(2000) 493 de 6 de septiembre de 2000 ilustra aún más esta intervención e indica claramente cuáles son las prioridades del programa. No hay aún ningún seguimiento ni por parte del Parlamento ni del Consejo. La Comunicación precisaba las normas y procedimientos que deben aplicarse al complejo y especializado sector nuclear. En el marco de la reforma de la gestión de los programas de ayuda exterior, también se ha precisado la responsabilidad de la seguridad nuclear. En aras de una mayor visibilidad y transparencia, la Comisión propuso que a partir de 2001 sólo existiera una única línea presupuestaria para la ayuda financiera en favor de la seguridad nuclear en los NEI.

⁽¹⁶⁾ Recomendación del Consejo sobre la aprobación de la gestión para el ejercicio 1997.

⁽¹⁷⁾ Informe del Parlamento Europeo de 21 de abril de 1999 sobre el aplazamiento de la aprobación de la gestión para el ejercicio 1997.

⁽¹⁸⁾ DO C 35 de 9.2.1999.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

d) la falta de transparencia en la gestión; y

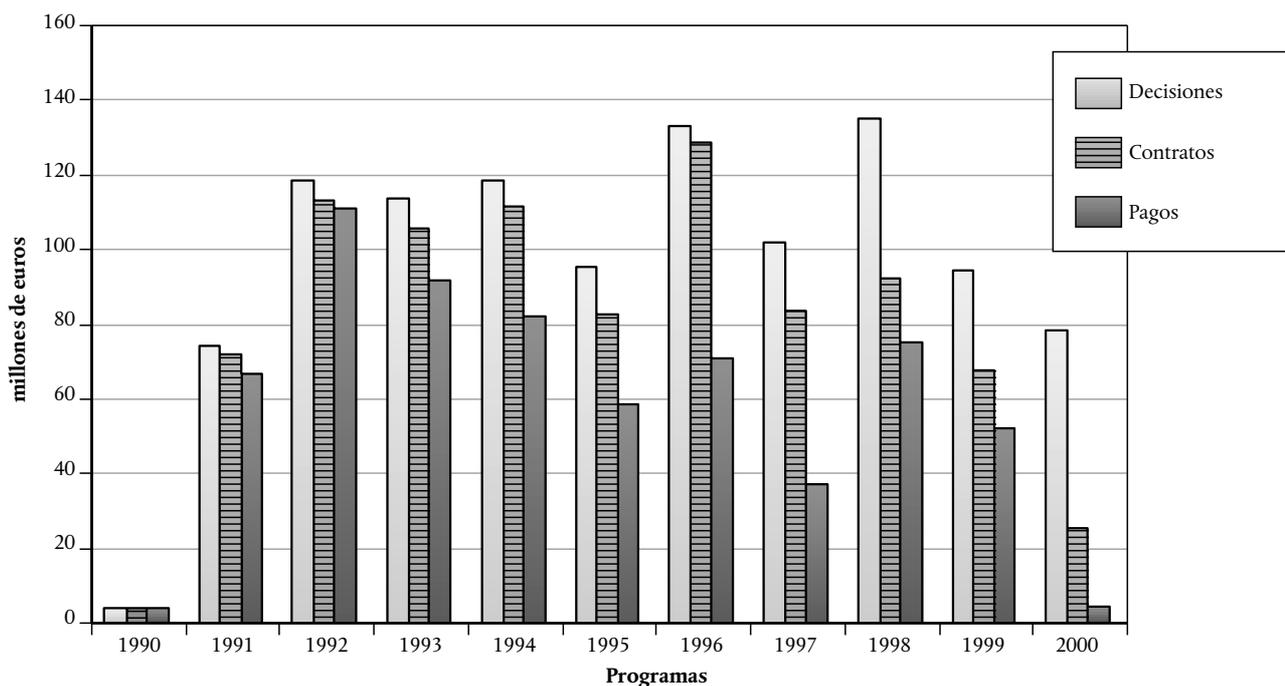
e) la escasa participación de los beneficiarios.

Además de las observaciones del Tribunal, este seguimiento también ha tenido en cuenta todas las principales recomendaciones del Consejo y el Parlamento a la Comisión.

5.46. A finales de 2000, se comprometió un importe de 1 064 millones de euros para los programas de seguridad nuclear de Phare y Tacis. Aproximadamente el 83 % de este importe fue objeto de contratos y el 61 % de pagos (véase el **gráfico 5.1**).

5.46. Los pagos para contratos de servicios se supeditan generalmente a la comprobación de los resultados mencionados en el contrato, lo que significa que los pagos se hacen siempre mucho después de los compromisos. En un sector complejo como el de la seguridad nuclear, es normal que los pagos se hayan efectuado varios años después de los compromisos.

Gráfico 5.1 — Decisiones Phare y Tacis en materia de seguridad nuclear tomadas por la Comisión desde 1990



Nueva estrategia de intervención a falta de normas de calidad

5.47. Dado el limitado número de recursos humanos disponibles, la Comisión ha decidido reducir el número de proyectos y aumentar su alcance para poder gestionarlos mejor ⁽¹⁹⁾. En el futuro sólo financiará proyectos de equipamiento hasta un importe aproximado de 5 o 10 millones de euros y el objetivo prioritario será la formación profesional del personal de las centrales nucleares, en lugar del suministro de equipos. La Comisión ha pasado de un programa anual de suministro de equipos para numerosas instalaciones a un programa plurianual para un número reducido de instalaciones.

5.48. El objetivo de estas medidas sigue siendo ayudar a las centrales nucleares de los PECO y los NEI a adaptarse a las «normas de seguridad europeas» ⁽²⁰⁾. A finales de 2000, estas normas europeas aún no se habían definido ni la Comisión había establecido todavía, tal y como habían solicitado el Consejo y el Parlamento, sus propios indicadores con el fin de evaluar la eficacia de los programas y el verdadero alcance de las mejoras en cuanto a la seguridad de las centrales nucleares.

5.47. Habida cuenta de la limitación de recursos, la Comisión ha decidido reducir el número de proyectos y centrar la ayuda en proyectos más amplios de mejora de las instalaciones. Estos proyectos son proyectos de equipamiento y apoyo técnico y de gestión conexas. Se proporcionará una ayuda más general también en el ámbito de la seguridad de funcionamiento.

Esta ayuda operativa, técnica y de gestión estará garantizada por agentes de la Unión Europea de conformidad con el programa de asistencia in situ en el marco de contratos plurianuales. Esta forma de contrato contribuirá también a racionalizar la aplicación por los servicios de la Comisión.

Para los países candidatos a la adhesión, el número y el tamaño de los proyectos vienen determinados también por un enfoque de la asistencia financiera basado en la ampliación, teniendo en cuenta las prioridades establecidas en las asociaciones para la adhesión.

5.48. Un grupo de trabajo del Consejo responsable de los asuntos atómicos ha elaborado una metodología para definir la posición de la Unión Europea en cuanto a un elevado «nivel de seguridad nuclear» en los países candidatos para instalaciones nucleares cubiertas por el Convenio sobre la seguridad nuclear, posición que ha sido adoptada por el Comité de Representantes Permanentes (doc. Consejo 9181/01 de 27 de mayo de 2001). Esta metodología no se basa en un conjunto formal de «normas UE»; es necesario destacar, no obstante, que se ha alcanzado un elevado nivel de convergencia.

En este contexto, la Comisión considera que si las negociaciones sobre la adhesión pueden proseguirse sin recurrir a un conjunto formal de normas comunitarias, a fortiori, la evaluación de la eficacia de los programas Phare y Tacis de la Comisión no debería hacerse según un conjunto formal de normas UE como sigue exigiendo aún el Tribunal.

Según lo convenido por el Parlamento Europeo y el Consejo y consignado en el Reglamento TACIS, el objetivo de la ayuda TACIS consiste en contribuir a instaurar una cultura de la seguridad, tanto al nivel de los operadores como al de las autoridades encargadas de la reglamentación, sin alinear necesariamente los niveles de seguridad de las instalaciones nucleares de estos países con los occidentales, lo que no siempre será posible.

Es difícil medir la incidencia del apoyo TACIS en la «cultura de la seguridad» y evaluar el impacto de la asistencia técnica en la mejora de la seguridad, especialmente cuando la asistencia de la Comisión ha estado integrada por medidas nacionales y programas bilaterales.

⁽¹⁹⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Ayuda de la Comisión a la seguridad nuclear de los nuevos Estados Independientes y Europa Central y Oriental» [COM(2000) 493 final].

⁽²⁰⁾ Resolución del Consejo de 18 de junio de 1992 relativa a los problemas tecnológicos de seguridad nuclear (DO C 172 de 8.7.1992, p. 2).

Una serie de informes y evaluaciones (en particular, el informe 2000 del OIEA y del Grupo de asuntos atómicos del Consejo) conducen a la conclusión de que el nivel de seguridad nuclear ha mejorado en los NEI en general, y en una serie de instalaciones específicas en particular. Estas evaluaciones confirman también que los programas PHARE y TACIS han contribuido en gran parte a esta evolución favorable.

Habida cuenta de estas limitaciones y del número suficiente de programas llevados a cabo, la Comisión está examinando la posibilidad de realizar un proyecto en el marco del programa de 2001 con el fin de definir algunos mecanismos de evaluación de las mejoras aportadas a la seguridad de las centrales nucleares en los NEI.

Recursos humanos asignados a la gestión del programa y organización de los mismos

5.49. De acuerdo con las resoluciones del Parlamento ⁽²¹⁾, que exigían una mejor utilización de los recursos, la Comisión reestructuró sus departamentos para mejorar la planificación, la ejecución y la supervisión de los programas en materia de seguridad nuclear en los PECO y los NEI. La Dirección General de Relaciones Exteriores mantuvo únicamente la labor de planificación y responsabilizó al Servicio Común Relex (SCR) de la ejecución y la gestión financiera de los proyectos, con la ayuda del Centro Común de Investigación para los proyectos de seguridad.

5.50. En septiembre de 2000, la Comisión decidió proceder a un nuevo reparto de responsabilidades. La Dirección General de Ampliación pasó a ser la responsable de todo el ciclo de proyecto en los países candidatos a la adhesión y, para los NEI, la Dirección General de Relaciones Exteriores se encargaría de la planificación y el SCR se hacía cargo del resto del proyecto. A finales de 2000, esta reestructuración aún no se había llevado a cabo y la Comisión seguía sin poder resolver los asuntos atrasados ni ejecutar los nuevos proyectos de forma satisfactoria.

5.50. *La segunda reestructuración sólo ha afectado al programa PHARE, que únicamente representaba alrededor de un 20 % del presupuesto total consagrado a la seguridad nuclear. La transferencia oficial a la DG Ampliación de los programas relativos a los países candidatos a la adhesión fue efectiva antes de la institución de la Oficina de Cooperación EuropeAid, el 1 de enero de 2001. En mayo de 2001, la DG Elarg disponía del personal necesario para asumir la responsabilidad del ciclo de proyecto PHARE. Esta es la razón por la que la Comisión opina que el valor añadido resultante de la creación de una interfaz directa (simplificación de las negociaciones de adhesión, suministro de una ayuda preadhesión, continuación del diálogo político) compensa sobradamente los retrasos que resultan de la reestructuración. Además la reestructuración ha puesto fin a una anomalía que hacía que el sector de la seguridad nuclear de PHARE no se integrara en la estructura normal.*

Según el Libro Blanco sobre la reforma de la Comisión, la Oficina de cooperación EuropeAid ha sido creada para acelerar la aplicación de los programas (marcos operativos, mayores poderes de decisión en niveles inferiores, responsabilidades claras).

⁽²¹⁾ Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las actividades realizadas en el sector nuclear en favor de los países candidatos de Europa Central y Oriental y de los nuevos Estados Independientes [COM(98) 134] (DO C 175, 21.6.1999, p. 288).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.51. El elevado nivel de rotación del personal produjo una pérdida de memoria corporativa, una falta de continuidad en la gestión de los proyectos y algunos retrasos en la ejecución de los mismos. De los trece gestores contratados cuando se creó el SCR en julio de 1998, once habían abandonado la unidad en diciembre de 2000 y otros empleados sólo permanecieron seis meses en la misma. También existía un cierto grado de movilidad en la unidad como consecuencia de permutas de responsabilidades entre algunos miembros del personal.

5.52. Además, la participación de las delegaciones en la ejecución del programa fue, por lo general, bastante limitada. En Bulgaria, aunque la gestión del programa Phare está descentralizada, la Delegación no participa en la gestión ni en la supervisión del proyecto. La Delegación rusa estaba más informada acerca de la ejecución del programa, pero no realizó ningún seguimiento del mismo. En 2000, la Comisión no había asignado un solo miembro del personal a la sección de Tacis de su delegación de Rusia para supervisar estos proyectos. Además, las delegaciones suelen tener dificultades a la hora de contratar o conservar al personal local de alto nivel, ya que sus contratos no son lo suficientemente atractivos.

5.53. No obstante, la delegación de Kiev estuvo en contacto con las autoridades responsables en Ucrania y contrató al inicio de los programas a un experto local, que se encargó de supervisar de cerca los proyectos. Este hecho mitigó los efectos negativos provocados por la ausencia parcial de un gestor en la Oficina de la Comisión para los proyectos de ayuda *in situ* en Ucrania en 1999.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.51. *La elevada rotación del personal que ha incidido en la correcta aplicación del programa de seguridad nuclear es imputable en parte al elevado número de personal temporal. Se han asignado nuevos puestos y algunos puestos de auxiliares han sido sustituidos por puestos permanentes. Será necesario, sin embargo, seguir contratando personal temporal especializado (expertos nacionales destacados, por ejemplo).*

La aplicación de los proyectos actuales y futuros en el ámbito de la seguridad nuclear requerirá un número más elevado de gestores de los proyectos. La Comisión abordó esta cuestión en el marco general de la reforma de sus programas de ayuda exterior. Se han añadido algunos puestos estatutarios suplementarios A y B a la unidad de seguridad nuclear a la Oficina de cooperación EuropeAid y a la DG Elarg.

*La unidad encargada de la seguridad nuclear en el Servicio Común Relex (SCR) tenía una organización horizontal. En la Oficina de Cooperación EuropeAid, la unidad está estructurada por sector, cada uno de ellos con una actividad distinta, como la asistencia *in situ*, las autoridades encargadas de la reglamentación, la seguridad de los proyectos, etc. Esta estructura aumenta la memoria colectiva y favorece el intercambio de experiencias.*

5.52-5.53. *Por lo que se refiere al programa de seguridad nuclear Phare, la Comisión ha adoptado medidas con el fin de reforzar el papel de sus delegaciones en el momento del paso de programas multinacionales centralizados a programas nacionales descentralizados. Se han reforzado las líneas de comunicación entre la sede y las delegaciones y se ha designado a personas de contacto para la seguridad nuclear en las delegaciones. En el pasado, la delegación en Sofía participó en la aplicación del proyecto.*

En Moscú se ha instituido una unidad de gestión conjunta entre Minatom y la Comisión. El verano de 2001, la delegación de Moscú recibió a un agente adicional encargado de las cuestiones de seguridad nuclear.

Una de las razones que incitaron a la Comisión a decidir que la seguridad nuclear no debía formar parte de la primera ola de descentralización es la dificultad de contratar personal local o europeo de alto nivel.

*La política de la Comisión en materia de contratación de personal local no ha cambiado: el personal contratado *in situ* se remunera según los tipos del mercado, teniendo en cuenta las circunstancias locales. Es necesario evitar crear distorsiones del mercado local en interés del país beneficiario.*

Lentitud persistente en la ejecución de los proyectos

Resolución de asuntos atrasados en detrimento de nuevos proyectos

5.54. Cuando se creó el SCR, éste se enfrentó a una difícil situación (retrasos en la mayoría de los antiguos proyectos que se habían iniciado con anterioridad, errores que no se habían subsanado, numerosos problemas y facturas pendientes). Su primera actividad fue resolver los asuntos atrasados en detrimento de los proyectos más recientes. Algunos proyectos tuvieron que cancelarse o comenzarse de nuevo, bien porque habían quedado obsoletos, bien porque los licitadores no habían podido mantener sus ofertas durante tanto tiempo.

5.55. Por tanto, a finales de 2000 únicamente se había preparado un contrato y dos licitaciones para los proyectos de «seguridad de los diseños» en el marco de los programas de 1997. Cuando el SCR se dispuso a firmar los contratos para dos proyectos en el marco de los programas de 1996, los fondos correspondientes no estaban disponibles porque la DGIA los había utilizado en 1997 para financiar otro contrato. Transcurrieron cinco meses hasta la obtención de una nueva asignación de fondos y seis y ocho meses respectivamente hasta la celebración de ambos contratos.

5.56. No obstante, a pesar del reducido número del personal (compensado en parte por el elevado nivel de participación de los gestores), la Comisión logró mejorar la situación de los programas Tacis. Las cantidades comprometidas y sin contratar pendientes pasaron de 142 a 117 millones de euros para los equipos y de 82 a 72 millones de euros para los contratos de servicios del programa Tacis celebrados entre 1998 y mediados de 2000. No obstante, en esa misma fecha, el importe restante para los contratos de los proyectos de servicios del programa Phare (42 millones de euros) seguía siendo aproximadamente tan elevado como en 1998 (41 millones de euros).

5.54. Con el fin de reabsorber los retrasos, la Comisión ha decidido aplicar una escala de prioridades muy estricta para la puesta en marcha de nuevos proyectos; por lo tanto, se han retrasado los proyectos referentes a la seguridad. Los proyectos que datan de 1996 o anteriores han sido completados en la actualidad mientras que los proyectos de 1997 y posteriores están en fase de preparación o aplicación.

Una dificultad importante ha sido la discordancia entre la duración de los proyectos de equipamiento y la de los convenios de financiación. Se han adoptado algunas medidas para prolongar las líneas presupuestarias y se han abierto algunas negociaciones con los licitadores con el fin de evitar que los beneficiarios pierdan sus créditos. Este proceso concluyó en 1998/1999.

5.55. La decisión de establecer prioridades ha implicado inevitablemente progresos considerables en ámbitos sensibles pero, como se menciona más arriba, ha sido la causa de retrasos en otros sectores, en particular, el sector de la seguridad del proyecto. No obstante, en julio de 2001 se dedicó una suma de 3 millones de euros a contratos destinados a este sector, de una dotación de 11 millones de euros para 1997.

El Tribunal menciona dos proyectos que se han firmado con retraso: el primero se ha retrasado a petición del contratante debido a problemas de personal; el otro se refería a la realización de pruebas efectuadas sobre un determinado tipo de reactor instalado tanto en los PECO como en los NEI.

5.56. Dado que los programas Phare tienen una duración más corta que Tacis (tres años), todos los créditos deben contratarse en un plazo más corto. Siguiendo el procedimiento normal, el programa de 1997 fue comprometido antes de su cierre en octubre de 2000. Por consiguiente, en octubre de 2000 la cifra correspondiente a Phare era inferior en alrededor 3 millones de euros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Tiempo necesario para la preparación de los contratos

5.57. La mayoría de los contratos celebrados en el marco de los programas Phare y Tacis se retrasó más de un año e incluso se puso en duda la justificación de algunos de ellos, dado que ya habían quedado obsoletos. En Rusia, a finales de 2000, los proyectos incluidos en los programas de 1993, 1994 y 1995 aún no habían terminado. Los contratos para muchos de los proyectos de 1997 aún no se habían firmado y las condiciones de los proyectos de 1998 todavía no se habían establecido. 165 proyectos rusos habían sufrido retrasos importantes. Al ritmo actual serán necesarios más de seis años para recuperar el retraso acumulado.

5.57. *El remanente de proyectos relativos a la seguridad de concepción que datan de antes de 1997 se refiere en su totalidad al suministro de equipamientos. Tales proyectos fueron suspendidos debido a un conflicto manifiesto de intereses y se reanudaron posteriormente. La Comisión sigue estando convencida de que pueden obtenerse resultados antes de finalizar el programa.*

Los proyectos de 1997 han concluido: se han definido todas las condiciones contractuales y se han prorrogado los contratos con las agencias de aprovisionamiento. En cuanto al año 1998, se han adoptado todas las condiciones contractuales, excepto dos.

El índice actual de aplicación no debe extrapolarse por las razones siguientes:

- *los aumentos de personal permitirán a la Comisión poner en marcha aún más proyectos paralelamente,*
- *las nuevas directrices para los contratos de suministros prevén que todos los contratos deberán terminarse en el plazo de 150 días después del plazo fijado para la presentación de las ofertas,*
- *la programación de proyectos «maduros» desde el punto de vista técnico reducirá la fragmentación de los proyectos e implicará, por lo tanto, gastos más elevados por cada contrato.*

La mayoría de los contratos de equipamiento 1993-1997 pueden concluir en el plazo de dos años.

5.58. Las primeras fases de los proyectos financiados en Rusia en el marco de los programas de 1992-1998 tardaron mucho tiempo en ejecutarse, como demuestra la duración de las fases que se indica en el **cuadro 5.6**. Un estudio de los casos más problemáticos indica que los retrasos observados se debieron, en gran parte, al elevado número de participantes en la ejecución y al carácter excesivamente complejo de los procedimientos. La intención declarada de la Comisión de dejar de recurrir a utilizar agencias de contratación, que el Tribunal había recomendado, debería mejorar la situación al reducir el número de partes involucradas y, por lo tanto, acelerar el proceso de ejecución.

5.58. *En 1998, la Comisión decidió reducir el número de participantes confiando responsabilidades suplementarias a los agentes UE encargados de la asistencia in situ para la aplicación de los proyectos que se referían a la mejora de las instalaciones. (véase la Comunicación de 1998). En 1998, la Comisión decidió dejar de recurrir a las agencias de abastecimiento para los programas futuros.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.59. En todos los proyectos de suministro de equipos, las autoridades reguladoras locales refrendan las especificaciones técnicas, que deben adaptarse a la legislación del país en cuestión. Este refrendo, necesario antes de la publicación de las licitaciones, es a menudo la causa de graves retrasos, en ocasiones sin motivo aparente.

5.60. La confusa definición de responsabilidades entre los departamentos de la Comisión y las agencias de contratación contribuye a un importante intercambio de correspondencia, lo que siempre da lugar a retrasos más o menos significativos, concretamente cuando las unidades de finanzas o de contratación de la Comisión tardan en responder. La aceptación de la evaluación de la licitación puede tardar varios meses.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.59. Para los nuevos proyectos de gran alcance, la Comisión tiene la intención de pedir un protocolo de compromiso que imponga plazos de respuesta más cortos a los beneficiarios.

5.60. La Comisión ha adoptado medidas destinadas a aclarar sus relaciones con los organismos de suministro con el fin de evitar toda correspondencia y retrasos inútiles. En la Oficina de Cooperación EuropeAid instituida en 2001, la unidad contratos y la unidad finanzas se han fusionado en una única unidad en cada dirección geográfica. La obligación de no superar un plazo de 150 días entre el cierre de la licitación y la firma de los contratos también ha implicado una racionalización de las operaciones entre unidades.

Cuadro 5.6 — Programas Tacis en Rusia de 1992 a 1998 — Duración de las tres primeras fases

Fases concluidas a 11 de octubre de 2000		Duración de las fases (en meses)			
Tipo de proyecto		ET/B	Licitación	Negociaciones	Total para las tres fases
Seguridad de la explotación	Media	3		2	5
	Máximo	3		3	6
Seguridad de proyecto	Media	5	10	7	21
	Máximo	13	11	19	34
Control de seguridad	Media	7	16	7	18
	Máximo	13	16	10	30
Equipamiento	Media	11	16	10	34
	Máximo	28	32	32	64
Todos los tipos	Media	9	14	9	28
	Máximo	28	32	32	64

Fases sin concluir a 11 de octubre de 2000		Tiempo desde el comienzo de cada fase (en meses)		
Tipo de proyecto		ET/B	Licitación	Negociaciones
Seguridad de proyecto	Media	31	22	
	Máximo	31	26	
Control de seguridad	Media	19	26	
	Máximo	24	27	
Equipamiento	Media	32	24	23
	Máximo	52	38	50
Todos los tipos	Media	30	23	23
	Máximo	52	38	50

NB: Las tres fases sucesivas son la preparación de las especificaciones técnicas (ET) y las bases (B), la licitación hasta la selección del adjudicatario y las negociaciones con éste hasta la firma del contrato.

Fuente: Unidad de Gestión Conjunta del Programa de seguridad nuclear Tacis — Moscú.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.61. Otros retrasos se deben a deficiencias en los servicios prestados por algunos asistentes técnicos *in situ*: a previsiones poco fiables de los costes de los proyectos, a la baja calidad inicial de la documentación técnica o a la lentitud a la hora de incluir las modificaciones solicitadas (por parte de la Comisión o de las agencias de contratación).

Subcontratación

5.62. Las empresas de asistencia técnica occidentales subcontratan estudios de seguridad de los diseños a institutos locales. La remuneración de los servicios prestados por estos institutos depende del pago de la Comisión al contratista principal. Debido a la lentitud de estos pagos por parte de la Comisión, a menudo no se paga a los subcontratistas hasta un año después de la realización del trabajo programado, lo cual, dada la precaria situación financiera de los mismos, les ocasiona grandes perjuicios. A pesar de las críticas que figuran en el Informe especial del Tribunal en relación con este asunto, a finales de 2000 la Comisión aún no había resuelto el problema de forma satisfactoria.

Mejora de la gestión pero transparencia aún insuficiente

Asistencia técnica del Centro Común de Investigación

5.63. Como consecuencia de la observación del Tribunal relativa a la excesiva delegación de responsabilidades, la Comisión ha dejado de recurrir al grupo de productores de electricidad europeos para la asistencia técnica. Ha encargado al Centro Común de Investigación la asistencia técnica para la planificación, la elaboración de condiciones y la evaluación de los proyectos de seguridad de los diseños y asistencia *in situ*.

5.64. La colaboración del Centro Común de Investigación en la asistencia técnica fue bien recibida por todas las partes, quienes reconocieron su calidad científica y su independencia y están relativamente satisfechas del ritmo al que lleva a cabo sus tareas. El tiempo medio empleado en la gestión de las asignaciones de tareas relacionadas con los equipos (especificaciones y condiciones técnicas, informes de evaluación) pasó de más de setenta días laborables durante el primer trimestre de 2000 a menos de veinte días a finales de año.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.61. *La Comisión espera que las nuevas disposiciones mejoren la situación, a condición de que los créditos no se comprometan hasta que se establezca que las especificaciones técnicas han alcanzado un nivel suficiente de preparación. Gracias al celo de que dan pruebas los ayudantes técnicos in situ para preparar los nuevos proyectos de mejora de las instalaciones, los plazos deberían respetarse mejor.*

5.62. *La Comisión trata directamente con su principal contratante. Actualmente está adoptando medidas para acelerar los pagos a los contratantes; por consiguiente, nada se opone a que los subcontratistas sean pagados a su debido tiempo.*

5.63. *La Comisión ha tenido efectivamente en cuenta la observación formulada por el Tribunal en 1998 relativa a la «delegación excesiva» de sus competencias a la agrupación de productores europeos de electricidad. En consecuencia ha puesto término a sus relaciones contractuales con esta agrupación y ha encargado al CCI que garantice el apoyo técnico.*

5.64. *Esta mejora se ha debido en gran parte al aumento del personal del CCI que se ocupa a tiempo completo de la seguridad nuclear.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Proyectos de suministro confiados a otros intermediarios

5.65. El Tribunal también criticó el recurso a agencias de contratación para el suministro de equipos. En el año 2000, la Comisión siguió contando con la ayuda de dichas agencias para los proyectos a los que se habían asignado fondos antes de 1998. Actualmente ha decidido no gestionar por sí misma esos proyectos, sino encomendarlos en el futuro a empresas de asistencia técnica occidentales. Sin embargo, esta solución no garantiza suficientemente la transparencia. Los consultores *in situ* ya están ayudando a los beneficiarios a redactar las especificaciones técnicas y pliegos de condiciones para los proyectos de equipamiento y también están participando en la evaluación de las licitaciones. No obstante, en varias ocasiones, el Tribunal ha observado que estos consultores no siempre respetan las normas y los procedimientos de licitación, lo que podía dar lugar a conflictos de intereses.

Participación limitada de los beneficiarios

5.66. La situación financiera de los países beneficiarios tiene, naturalmente, consecuencias directas en el nivel de seguridad nuclear. Por este motivo, en el año 2000, las instalaciones nucleares de Ucrania tuvieron muchas dificultades para encontrar los recursos necesarios para adquirir combustible, pagar a su personal (los salarios se pagaban con uno o dos meses de retraso), realizar las tareas de mantenimiento necesarias y aportar la parte de financiación que les correspondía para determinados proyectos. Asimismo, la ejecución de los proyectos también se vio afectada por los cambios institucionales, en particular en Bulgaria, Rusia y Ucrania, donde los escasos poderes de las autoridades reguladoras y los frecuentes cambios del personal plantearon algunos problemas.

5.67. Dado que en los países que han solicitado la adhesión, la Comisión tiene un mayor poder de persuasión que en los NEI, inmediatamente antes de la Cumbre de Helsinki, que abrió la vía a las negociaciones de adhesión, Bulgaria, Lituania y Eslovaquia aceptaron el requisito de la Comisión de cerrar las unidades más antiguas de sus instalaciones.

5.68. Por otra parte, la capacidad de la Comisión para ejercer presión es menor en el caso de los NEI. En Ucrania, por ejemplo, se pidió a las diferentes instituciones públicas que reforzaran la autoridad reguladora (actualmente funciona bajo la supervisión del Ministerio de Medio Ambiente y sus facultades se ven limitadas si no

5.65. La Comisión se ha dado cuenta de los riesgos de conflictos de intereses y ha pedido al CCI y a los demás servicios que se impliquen completamente en la evaluación de los proyectos de suministros/obras. La primera aplicación de tal enfoque, es decir la evaluación compleja del proyecto de las instalaciones de Chernóbil, ha sido rentable. Gracias al trabajo a tiempo completo del equipo de especialistas del CCI, la experiencia madurada dará sus frutos.

5.66. Las observaciones del Tribunal relativas a la incidencia de la situación económica y los cambios institucionales en el ámbito TACIS son fundadas. Los cambios institucionales pueden tener una influencia menor sobre los programas PHARE, puesto que los coordinadores nacionales de la ayuda en los países candidatos a la adhesión son responsables de las acciones de contrapartida.

5.68. La perspectiva de la ampliación ofrece una ocasión única a la Comisión de ejercer una presión sobre los países beneficiarios, pero la situación es distinta en el caso de los NEI. Los proyectos del BERD en estos países también se ven obstaculizados por dificultades en los procesos nacionales de toma de decisiones.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

cuenta con el firme compromiso de dichas instituciones. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo puede establecer condiciones más estrictas porque cuenta con el apoyo del G7. Así, por ejemplo, puede cancelar un proyecto si, transcurridos varios meses, se demuestra que, debido a causas imputables al beneficiario, no será posible llevar a cabo el proyecto con arreglo al calendario previsto.

5.69. La escasa motivación de algunos beneficiarios de los NEI impide la ejecución óptima de los proyectos, y esto ocurre especialmente en el caso de las autoridades reguladoras. Los países beneficiarios no han logrado aún establecer autoridades reguladoras fuertes e independientes, en gran medida porque carecen de la voluntad necesaria para ello. Esta situación ha sido denunciada por varias instituciones, entre otras el G7, el OIEA y el BERD.

5.70. La cuestión del impacto de los proyectos financiados por la Unión Europea para ayudar a las autoridades reguladoras debe estudiarse teniendo en cuenta estos precedentes. El enfoque «2 + 2» (ayuda simultánea a las centrales nucleares y a las autoridades reguladoras) ha resultado ser especialmente difícil de aplicar. Este concepto requiere un compromiso de todas las partes interesadas y la sincronización del trabajo tanto de carácter industrial como regulador. En Rusia, el único contrato marco que se firmó planteó numerosos problemas y ningún proyecto de este tipo vio la luz en Ucrania a finales de 2000. Los beneficiarios parecen no entender el objeto de este enfoque y sólo lo ven como una fuente de financiación para sus autoridades reguladoras.

Conclusiones

5.71. Tomando como base el trabajo de seguimiento de las observaciones recogidas en su Informe especial n° 25/98, el Tribunal reconoce que la Comisión ha clarificado su estrategia para el futuro, pero las ventajas de este nuevo enfoque aún no se han materializado. Especialmente gracias a la ayuda del Centro Común de Investigación, también controla mejor los proyectos. Asimismo, la Comisión ha reducido ligeramente el tiempo necesario para efectuar los pagos y aplica las normas de forma más estricta.

5.70. *Si este concepto es válido en principio, es difícil de aplicar. La aplicación de grandes proyectos (proyectos de mejora de las centrales) sólo puede comenzar si la organización occidental de la seguridad técnica ha examinado todos los aspectos de los planes de concesión de licencias.*

5.71. *La Comisión se congratula por las observaciones del Tribunal sobre una mayor claridad de su estrategia para el futuro y las mejoras del seguimiento y el control. Aunque se ha establecido un sistema de prioridades para los proyectos, el Parlamento Europeo y el Consejo no han dado seguimiento a la nueva estrategia.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.72. Sin embargo, el Tribunal observa que algunas de las deficiencias señaladas en su Informe especial seguían existiendo a finales del año 2000:

- a) la Comisión aún no había especificado ningún indicador para poder evaluar los avances realizados en el ámbito de las normas de seguridad (véase el apartado 5.48);
- b) el elevado nivel de rotación de personal y la escasa participación de las Delegaciones obstaculizó la ejecución y la supervisión de los proyectos (véanse los apartados 5.51-5.53);
- c) la ejecución de los proyectos y la recuperación de los retrasos acumulados eran todavía muy lentas (véanse los apartados 5.54-5.61);
- d) las normas en el ámbito de las licitaciones no se habían cumplido siempre de forma estricta y los problemas relacionados con la gestión y el suministro de equipos seguían sin resolverse (véase el apartado 5.65);
- e) la coordinación entre los proyectos realizados *in situ* y los programados para las autoridades de regulación y control de la seguridad seguían siendo inadecuados y la eficacia del enfoque «2 + 2» no estaba garantizada (véase el apartado 5.70);
- f) a las instituciones locales subcontratadas para llevar a cabo estudios se les seguía pagando con mucho retraso, un hecho que les puso en una situación financiera muy delicada (véase el apartado 5.62).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.72.

- a) *Se ha desarrollado una metodología para definir la posición de la Unión Europea por lo que se refiere a un elevado «nivel de seguridad nuclear». Esta metodología, que no se basa en las «normas UE», se utilizará durante las negociaciones de adhesión y se tendrá en cuenta en el proyecto previsto en el marco del programa Tacis, destinado a definir cómo mejorar la evaluación de los progresos realizados por lo que se refiere a la seguridad de las instalaciones en los NEI.*
- b) *El número de puestos ha aumentado, el personal temporal se ha sustituido por personal permanente y en algunos casos se ha procedido a la delegación de poderes.*
- c) *Se han adoptado las medidas siguientes: un aumento de los recursos humanos, un compromiso más firme del CCI, una clasificación estricta de los proyectos por prioridad, proyectos más extensos, una mejora de la programación y el cese del recurso a los organismos de aprovisionamiento. Estas medidas han sido completadas por reformas generales emprendidas en el momento de la creación de la Oficina de cooperación EuropeAid, es decir se ha introducido la norma de los 150 días en las nuevas orientaciones para los contratos de suministros y la propia estructura de la nueva oficina, centrada aún más en la aplicación de los proyectos.*
- d) *La Comisión ha simplificado sus normas y procedimientos, creando así un marco más eficaz y reduciendo el riesgo de incumplimiento. La Comisión está convencida de que gracias a las medidas anteriormente mencionadas los contratos de equipamiento para los años de programación 1993-1997 podrán finalizar en el plazo de dos años.*
- e) *La Comisión sólo pondrá en marcha estos proyectos industriales si se satisfacen condiciones claramente establecidas (por ejemplo, aprobación de los planes de concesión de licencias por la Organización occidental de seguridad técnica).*
- f) *La Comisión no puede interferir en las relaciones entre su contratista principal y un subcontratista, pero las medidas adoptadas por la Oficina de cooperación EuropeAid para acelerar los pagos al contratista principal también permitirán pagar a los subcontratistas con mayor rapidez.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.73. Estas deficiencias se deben, en parte, al hecho de que la Comisión aún no ha asignado los recursos humanos necesarios para ejecutar y supervisar sus programas de forma satisfactoria (véanse los apartados 5.51-5.53). A finales del año 2000 no había terminado la reestructuración de sus departamentos. Tampoco ha racionalizado suficientemente sus procedimientos de ejecución (véanse los apartados 5.58-5.60) ni vinculado suficientemente su ayuda al cumplimiento de determinadas condiciones, a fin de aumentar la motivación de los beneficiarios (véanse los apartados 5.68-5.69).

Recomendaciones

5.74. La Comisión debería asignar los recursos humanos necesarios a la unidad de gestión, de ser preciso, contratando expertos durante un período adecuado. Asimismo, debería involucrar más a las delegaciones y permitirles ofrecer al personal local contratos capaces de atraer y conservar a los expertos cualificados.

5.75. El nuevo Manual de instrucciones para los contratos de servicios, suministros y trabajos ⁽²²⁾ impone ahora límites temporales para la adjudicación y la firma de los contratos. En adelante, la Comisión debería también imponer límites temporales para todas las partes a fin de redactar y aprobar los documentos que constituyen los expedientes de licitación.

5.76. La Comisión podría aumentar la eficacia de sus medidas estableciendo condiciones más estrictas para su intervención. Estas condiciones podrían debatirse en el contexto de los Acuerdos de colaboración y cooperación (ACC). Si las directrices establecidas por los subcomités de Medio ambiente, energía y seguridad nuclear se examinaran en el Comité General ACC, podría adoptarse para el sector energético una estrategia coherente que cubriera los aspectos sociales, fiscales e institucionales, de carácter vinculante para el Estado beneficiario.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.73. *La Comisión ha reforzado la unidad competente en la Oficina de cooperación EuropeAid y en la Dirección General Ampliación con personal permanente. Una evaluación constante de los proyectos está garantizada por asesores contratados, que informan a la Comisión periódicamente. Gracias a las nuevas directrices, la aplicación de los proyectos se ha vuelto más eficaz y más transparente.*

El principio de la condicionalidad sólo puede aplicarse estrictamente en el marco de los programas PHARE. Se hará cada vez más a menudo uso de los protocolos de acuerdo en las relaciones con los NEI.

5.74. *Se han adoptado una serie de medidas para solucionar el problema de los recursos humanos, reforzando la unidad operativa de seguridad nuclear en la Oficina de cooperación EuropeAid y en la Dirección General Ampliación, y contratando personal muy especializado en ámbitos muy específicos para el CCI por un período de tres años. Las cuestiones relativas al papel que deberían desempeñar las delegaciones están siendo objeto de estudio y se solucionarán en principio en el marco de las decisiones de desconcentración que se adoptarán para el programa TACIS y la descentralización de PHARE.*

5.75. *La Comisión espera que el nuevo Manual de instrucciones sirva para acortar los plazos durante las distintas fases de la adjudicación de contratos. Para los programas futuros, la Comisión se propone establecer una serie de nuevas directrices que indicarán explícitamente la duración máxima necesaria para las distintas etapas de la preparación de un expediente de licitación.*

5.76. *La Comisión reconoce que es importante incluir todo tipo de asistencia en un marco político más amplio. Los Acuerdos de asociación y cooperación son ciertamente la mejor herramienta disponible tanto en los subcomités competentes como en las reuniones a nivel político. Un gran número de las dificultades encontradas no es imputable solamente a la falta de respaldo político, sino también a problemas en el seguimiento diario de la evolución de los proyectos.*

⁽²²⁾ El Manual de instrucciones para los contratos de servicios, de suministros y de trabajo firmados en el marco de la cooperación comunitaria en favor de los países no miembros, [SEC(1999) 1801/2], aprobado por la Comisión el 10 de noviembre de 1999.

OTRAS OBSERVACIONES

*Operaciones del programa Tacis***Mecanismo de Bangkok**

5.77. Bajo el denominado «Mecanismo de Bangkok», desde 1992, el programa Tacis ha proporcionado al BERD los fondos necesarios para los componentes de Asistencia técnica de su operación. El objeto de la ayuda para asistencia técnica es preparar y aplicar las inversiones del BERD. Los pagos anuales han sido aproximadamente de 20 millones de euros (23 millones de euros desde 1998).

5.78. El BERD comunica cada año una «relación de préstamos desembolsados y pendientes» para la asistencia técnica de Tacis que da derecho a las inversiones del BERD. En función de cómo se defina esta relación, las cifras comunicadas podrán variar. Así, por ejemplo, en el Informe anual de Tacis de 1999, el coeficiente declarado era 1:50, mientras que en un informe de evaluación de 1999 se indicaban dos cifras: 1:15 y 1:38. En nuestra fiscalización tuvimos algunas dificultades para comprobar la relación entre la ayuda a la asistencia técnica y las inversiones reales del BERD. Se descubrieron inversiones contabilizadas por duplicado, lo que indica que la relación coeficiente real es inferior a la comunicada. Dada la confusa definición de esta relación entre préstamos desembolsados y pendientes, el uso que se haga de la misma debe ser limitado y no debe emplearse como criterio justificativo para el mecanismo de Bangkok.

5.79. Parte del mecanismo de Bangkok se puede utilizar para financiar los costes operativos de los fondos *Early Stage Equity* (ESE) y prestar asistencia técnica para la realización de estudios previos a las inversiones y asesoría en las etapas posteriores de las mismas. En los años 1999 y 2000, cerca del 25 % del mecanismo de Bangkok se utilizó con este fin (de 5 a 6 millones de euros). A 31 de diciembre de 2000, un total de 31,2 millones de euros del mecanismo de Bangkok se había empleado en ayuda para asistencia técnica y gestión de los fondos ESE. Las inversiones correspondientes realizadas y los préstamos desembolsados por el BERD fueron tan sólo de 69,2 millones de euros, lo que representa una tasa de inversión muy baja: tan sólo 1:2.

5.80. Los fondos ESE se establecieron inicialmente para brindar a las pequeñas y medianas empresas privadas la posibilidad de participar con fondos propios dentro de una determinada región de actividad, pero estas condiciones no siempre se han cumplido y en numerosos casos, la inversión del BERD es una combinación de préstamos y capital.

5.78. La Comisión considera que este indicador de resultado es útil para evaluar la incidencia del denominado «mecanismo de Bangkok». La Comisión conviene en que es necesario procurar calcular lo más concretamente posible el índice «deuda/capital social» y ha adoptado ya medidas para procurar que el cálculo de este índice sea comunicado de manera más precisa en el futuro. Lo que constituye un buen resultado respecto al índice variará según la actividad específica llevada a cabo.

El índice deuda/capital social no es el criterio principal de eficacia para las operaciones del denominado mecanismo de Bangkok. La Comisión y el Banco intentan más bien proceder a una evaluación más amplia «del impacto de transición» antes de financiar operaciones. Las medidas implican, en particular, el crecimiento comercial, la creación de empleos, la utilización de las nuevas tecnologías, mejores prácticas comerciales y mejor gobernanza de las empresas.

5.79. Las operaciones de capital riesgo son obviamente costosas y aventuradas y desde el principio fue evidente que la relación entre asistencia técnica y capital invertido sería elevada. Realmente, la relación fue claramente mejor de lo previsto porque la asistencia técnica se mantuvo por debajo de las previsiones y el Banco prevé aumentar el capital de algunos de los fondos en la perspectiva de movilizar capitales del sector privado. Los fondos han conseguido imponerse como vehículos de inversión creíbles lo que significa que la Comisión estará en condiciones de retirar su apoyo un poco más pronto de lo previsto.

5.80. La política de inversión de estos fondos la deciden comisiones de vigilancia, de las que forma parte la Comisión. Como es normal en las operaciones de capital de riesgo privado, la política de inversión de estos fondos prevé, en particular, que las inversiones puedan adoptar la forma de una mezcla de préstamo y capital.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.81. Los fondos de inversión son gestionados por contratistas conocidos como Administradores de fondos, muchos de los cuales participan en otras actividades de inversión y financiación en Rusia, lo que supone un riesgo de conflicto de intereses. Si un Administrador de fondos puede contratar libremente los servicios de consultores para evaluar y controlar las inversiones en una cartera, existe el riesgo de que pueda realizar las mismas inversiones en otra cartera, con lo que prestaría un servicio a los propietarios de esta última. Por consiguiente, no se puede garantizar que el uso que hacen los Administradores de fondos de la ayuda para asistencia técnica con fondos europeos sea el adecuado.

5.82. El mecanismo de Bangkok se utiliza también para financiar el programa *Turn Around Management* (TAM), cuyo objetivo principal es ofrecer consejos prácticos a la dirección de las empresas seleccionadas. Esta ayuda no tiene ninguna relación directa con las inversiones del BERD y no forma parte de su función bancaria. Por lo tanto, no se cumplen los criterios para poder financiar este programa en el marco del mecanismo de Bangkok.

5.83. Según los memorándums financieros anuales, el BERD está obligado a facilitar a la Comisión un informe de cada uno de los programas anuales, que debe incluir una evaluación que indique hasta qué punto se han cumplido los objetivos del programa. El último informe facilitado, con fecha de 12 de abril de 1999, hacía referencia al año 1998, pero no incluía ninguna evaluación del cumplimiento de los objetivos del programa.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.81. *Las tres medidas de salvaguardia siguientes permiten evitar un verdadero conflicto de intereses:*

- *la exigencia de que las operaciones de apoyo del BERD sean «complementarias» es decir, en ámbitos donde los operadores del sector privado no invertirían. Esta condición está presente en la política de inversión de los fondos ESE,*
- *los acuerdos referentes a los responsables de la gestión de los fondos excluyen las inversiones cruzadas,*
- *la asistencia técnica europea debe ser administrada por el BERD y no por los gestores de los fondos. El BERD aconsejó a la Comisión que solamente uno de los gestores tuviera otros intereses de capital riesgo en Rusia. Nunca ha sucedido que un gestor de fondos sea coinversor en una empresa también beneficiaria de los fondos ESE.*

5.82. *El ámbito de aplicación del mecanismo de Bangkok está definido por el protocolo anual de financiación con el BERD. Durante los años en cuestión, el programa TAM fue mencionado explícitamente en la lista de los proyectos seleccionables adjunto a la propuesta de financiación y sometido a la aprobación de los Estados miembros. El programa TAM es un programa en sí útil. No obstante, la Comisión conviene en que el mecanismo de Bangkok no es el mecanismo de financiación más adecuado y ha decidido ya que a partir de 2001, el programa TAM se financiaría de conformidad con el programa nacional TACIS.*

5.83. *Los informes contienen una evaluación de cada una de las operaciones que se benefician de una financiación. En el pasado, la Comisión no insistió para que el Banco los reagrupase con el fin de hacer una evaluación al nivel del programa puesto que no estaba convencida del valor añadido de tal ejercicio. Sin embargo, desde 2001, el BERD intenta proceder a esta evaluación en un informe anual presentado a los donantes. La Comisión completó las evaluaciones anuales del Banco de las operaciones con una evaluación independiente del programa presentada en 1999.*

En 2001, han mejorado la presentación y el contenido de los informes haciendo más hincapié en el impacto de transición. Los fondos de participación de puesta en marcha (25 % del programa) son objeto de un Informe trimestral así como de exámenes semestrales en las comisiones de vigilancia y de un Informe anual que debe ser aprobado por la Comisión antes de que los fondos sean liberados para los años posteriores. Se ha convenido en principio que la Comisión seguiría de más cerca otros proyectos recurrentes, en particular las operaciones de microfinanciación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.84. La Dirección General de Control Financiero llevó a cabo una auditoría del mecanismo en el BERD en febrero de 2000. Fue la única realizada en cuatro años. En ella se identificaron diversos resultados materiales, por lo que tales auditorías *ex post* deberían realizarse periódicamente. Los proyectos del mecanismo de Bangkok no están supervisados por las unidades de supervisión de Tacis ni por el propio BERD, aunque en el contrato de supervisión se menciona que estos proyectos también deben supervisarse si así lo solicita el BERD, pero hasta la fecha no se ha emitido ninguna solicitud de este tipo.

5.85. Si se decide continuar con el mecanismo a pesar de su repercusión reducida, la Comisión debería tomar medidas para mejorar su gestión: i) los contratos de gestión de los fondos de inversión deben ser más transparentes; ii) los proyectos deben supervisarse dentro del marco normal de control de Tacis; iii) la Comisión debe exigir sistemáticamente informes operativos y financieros y hacer de ellos una condición obligatoria para efectuar los pagos; iv) la fiabilidad de los informes debe ser fiscalizada.

El CICT y el CCTU

5.86. El Centro Internacional de Ciencia y Tecnología de Rusia (CICT) y el Centro de Ciencia y Tecnología de Ucrania (CCTU) ofrecen a los antiguos científicos especializados en armamento de los NEI la posibilidad de emplear sus conocimientos en actividades pacíficas (de no proliferación). Asimismo, se pretende contribuir a la transición hacia economías de mercado y fomentar la integración de los científicos y los ingenieros de los NEI en la comunidad científica internacional. Los centros están subvencionados por una comunidad de donantes, cuyos principales participantes son los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. Los centros emplean a personal local e internacional y elaboran informes anuales que incluyen estados financieros, cuya auditoría realizan empresas de auditoría externas del sector privado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.84. *La Comisión está de acuerdo con las conclusiones del Tribunal por lo que se refiere a las auditorías, pero no juzga necesario ni deseable que los proyectos del mecanismo de Bangkok sean controlados automáticamente por las unidades de vigilancia Tacis. El BERD es responsable del conjunto del ciclo de proyecto, incluido el seguimiento de la calidad de los servicios prestados y está mejor situado para ejercer el papel de controlador puesto que dispone de las competencias técnicas necesarias y está presente sobre el terreno.*

La Comisión podría ejercer una vigilancia más estricta de los resultados de algunos de los programas a más largo plazo financiados por Tacis. Existe un sistema de escrutinio para el ESE que se ampliará para cubrir las operaciones de microfinanciación. La Comisión está examinando junto con el BERD si sería posible garantizar un determinado seguimiento por medio de las unidades de vigilancia Tacis de una muestra de proyectos del mecanismo de Bangkok.

5.85. *La Comisión está de acuerdo en que sería necesario controlar más a menudo los fondos del mecanismo de Bangkok y seguirá trabajando para mejorar la calidad de los informes y del seguimiento por parte de los servicios de la Comisión. Considera que las protecciones son suficientes para garantizar que no haya conflicto de intereses en los acuerdos de gestión de los fondos. El seguimiento garantizado en el marco de la actividad normal de vigilancia de Tacis no resultaría adecuado y no mejoraría tampoco la gestión de los fondos. Sin embargo, la Comisión garantizará un seguimiento más estricto por medio de sus funcionarios, asistidos, en su caso, por expertos exteriores, según las orientaciones adoptadas para los fondos de participación de puesta en marcha.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.87. Antes de la completa transferencia, en febrero de 2001 de toda la ejecución de programas a la Dirección General de Investigación, el reparto de las responsabilidades en la Comisión relativas a la gestión financiera de la ayuda al CICT y al CCTU entre las Direcciones Generales EuropeAid (antiguo Servicio Común de Relaciones Exteriores), de Relaciones Exteriores y de Investigación no era precisa en cuanto a los controles de los pagos y al seguimiento financiero. Los pagos de la Comisión al CICT y el CCTU se basan exclusivamente en los flujos de caja necesarios estimados, sin seguimiento alguno de los gastos reales. La Comisión ha pagado 88 millones de euros al CICT entre 1994 y 2000, y 5 millones de euros al CCTU entre 1998 y 2000, sin haber realizado nunca una auditoría *ex post* de estos fondos.

5.88. La Comisión debería mejorar el seguimiento de los gastos reales mediante auditorías *ex post* periódicas. Debería llevarse a cabo una evaluación de las consecuencias y la eficacia del programa, tal como lo hacen regularmente los distintos departamentos gubernamentales de otro donante importante, los Estados Unidos ⁽²³⁾.

PRINCIPALES OBSERVACIONES REFLEJADAS EN LOS INFORMES ESPECIALES

Ayuda humanitaria de emergencia para las víctimas de la crisis de Kosovo (ECHO)

5.89. La crisis de Kosovo se caracterizó por grandes movimientos de población en la región entre marzo y julio de 1999 así como una destrucción a gran escala. A través de la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), la Unión Europea proporcionó 400 millones de euros de ayuda humanitaria en respuesta a las necesidades de la población.

⁽²³⁾ Último Informe de la Oficina General de Cuentas de los Estados Unidos 01-582: *Weapons of Mass Destruction* (Armas de destrucción masiva), p. 17, publicado en mayo de 2001.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.87. *Con el fin de mejorar el control financiero, la Comisión ha pedido a los centros científicos que proporcionen, además de sus exigencias para sus necesidades de tesorería, estimaciones actualizadas de los gastos para cada proyecto. Ello resulta especialmente importante dado que los centros pagan en dólares americanos.*

5.88. *Los centros científicos son principalmente responsables de la auditoría y el seguimiento de todos los proyectos financiados por la Unión Europea, y los acuerdos firmados entre los centros y los beneficiarios prevén también la auditoría y el seguimiento ⁽¹⁾.*

Es el personal de los centros quien procede al seguimiento diario de los proyectos y no el personal de la Comisión. Los centros examinan los informes técnicos, a veces con la ayuda de controladores occidentales, con el fin de garantizar que los proyectos obtengan los resultados previstos y de determinar si siguen el calendario previsto. Hay también, por cada proyecto financiado por la Unión Europea, al menos un colaborador europeo, ya se trate de un laboratorio nacional o de una empresa privada. La oficina Tacis de Moscú ha proporcionado una asistencia para este seguimiento en dos ocasiones al menos, en 1996 y en 1998.

5.89. *El presupuesto de 400 millones de euros utilizado en la crisis de Kosovo representaba alrededor del doble del presupuesto inicial de ECHO prácticamente sin personal adicional. En la práctica ello significó que ECHO tuvo que administrar 12 decisiones adicionales y 500 contratos suplementarios.*

⁽¹⁾ Este enfoque de la auditoría y el seguimiento fue discutido y aprobado por el Consejo [Reglamentos (CEE) n° 3955/92 (DO L 409 de 31.12.1992, p. 1), (Euratom, CEE) n° 2053/93 (DO L 187 de 29.7.1993, p. 1), (CE) n° 1766/98 (DO L 225 de 12.8.1998, p. 2) y (Euratom) n° 2387/98 (DO L 297 de 6.11.1998, p. 4)].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.90. El principal objetivo de la fiscalización del Tribunal, que se llevó a cabo entre julio de 1999 y febrero de 2000, consistió en evaluar la gestión por parte de la ECHO de la ayuda comunitaria para las víctimas de la crisis de Kosovo, así como el marco administrativo de esta asistencia.

5.91. La ECHO funciona como un donante activo, que financia los programas de los organismos internacionales y de las Naciones Unidas, así como de las ONG, responsabilizándose del control y de la evaluación. En la crisis de Kosovo intervinieron muchas partes, lo que supuso, en algunos ámbitos, una duplicación de esfuerzos y una pérdida de eficiencia. La complejidad de las relaciones entre las distintas partes ha hecho necesario crear mecanismos de coordinación complicados y específicos.

5.92. Las relaciones entre la ECHO y sus socios de la ONU eran tensas y seguían existiendo diferencias de opinión en aspectos tan importantes como la contabilidad y los informes de los proyectos. Como consecuencia de ello, 15 millones de euros procedentes de la ECHO para ayuda alimentaria permanecieron bloqueados durante la etapa más crítica del conflicto de Kosovo. Se precisa un enfoque más realista y más activo en la financiación y en la participación en la toma de decisiones de los organismos de las Naciones Unidas.

5.93. Las oficinas locales de la ECHO no contaban con personal suficiente. Los expertos de estas oficinas se enfrentaron a muchos problemas de ejecución al no poder contar con funcionarios facultados para tomar decisiones que les pudiesen apoyar localmente. Ello provocó retrasos y un vacío entre la ECHO de Bruselas, facultada para tomar decisiones, y sus oficinas sobre el terreno.

5.94. Los procedimientos de pago y de toma de decisiones a nivel comunitario no permitían reaccionar de forma rápida y los procedimientos contractuales para poner en práctica las actividades de la ECHO no tuvieron suficientemente en cuenta el carácter urgente de la situación. Los procedimientos administrativos de la ECHO deberían adaptarse en función del grado de urgencia.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.90. *La Comisión reconoce que la muestra de contratos examinada por el Tribunal refleja los principales socios de ECHO (es decir, aquellos socios que tienen contratos con presupuestos individuales más importantes), y las principales zonas geográficas y sectores de intervención. Sin embargo, probablemente esto haya desviado la atención de los socios ONG de ECHO que, en su conjunto, recibieron más de la mitad de los fondos.*

5.91. *ECHO se ha esforzado en coordinar las actividades y, en particular, en proporcionar actualizaciones diarias de las operaciones a los Estados miembros. La Comisión no estima que la Comisión o ECHO puedan considerarse como principales responsables de la ausencia de coordinación entre o con los Estados miembros.*

5.92. *La Comisión reconoce que no se han solucionado todos los problemas que inciden en las relaciones entre la Comunidad Europea y las Naciones Unidas; en efecto el acuerdo de la ONU de 9 de agosto de 1999 identificaba claramente algunos ámbitos que requieren un examen complementario. Durante el verano de 2001 tuvo lugar en la Comisión una consulta interservicios sobre esta cuestión, pero aún deben completarse las orientaciones para las futuras misiones de control que deben ser observadas por la Comisión y la ONU. Se espera pueda encontrarse antes de finales de año una solución mutuamente satisfactoria.*

La incapacidad de haber celebrado anteriormente una serie de contratos por un valor de 15 millones de ecus se debe en gran parte a la negativa categórica de un socio de las Naciones Unidas a autorizar el acceso a los documentos originales en una visita de comprobación de ECHO en julio de 1999. Ello implicó la suspensión provisional de los pagos en 2000. Los fondos fueron posteriormente objeto de contratos.

5.93. *Varios miembros del personal de la sede de ECHO han efectuado misiones sobre el terreno por razones operativas y administrativas, lo que significa que en la mayoría de los casos la comunicación entre Bruselas y las oficinas sobre el terreno no ha planteado ningún problema. La Comisión admite que en algunos casos se han observado retrasos debido a la necesidad de obtener la aprobación de los contratos por Bruselas. Reconociendo que era necesario mejorar esta situación, ECHO ha identificado actualmente algunos miembros de su personal que están habilitados para efectuar estas tareas en el futuro, en caso de necesidad.*

5.94. *La Comisión ya ha aprobado, a petición de ECHO, el principio de un nuevo procedimiento de decisión marco para las primeras urgencias, con el fin de reaccionar con más flexibilidad y rapidez ante tales situaciones. Este nuevo procedimiento está ahora en marcha.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.95. Debido a la lentitud de los procedimientos, los contratos de la ECHO se prolongaron más de lo previsto inicialmente al haberse iniciado con retraso. Esta situación, combinada con el rápido e imprevisto regreso de los refugiados en junio de 1999, obró en detrimento de la relevancia y la utilidad de algunas de las medidas en cuestión. Por lo tanto, el marco reglamentario y de procedimientos incidió desfavorablemente en la capacidad de la ECHO para responder con rapidez y eficacia al carácter cambiante de la circunstancias.

Agencia Europea para la Reconstrucción

5.96. El Tribunal evaluó la eficiencia de la Agencia Europea para la Reconstrucción en el año 2000 en cuanto a su estructura organizativa, la gestión de su presupuesto operativo y la ejecución de su programa en Kosovo. También examinó si se habían descuidado o no los asuntos relativos a la economía o la eficacia de las intervenciones.

5.97. El Tribunal concluye que, en 2000, tanto la eficiencia de la administración de la Agencia como la gestión de su presupuesto fueron muy positivas. Se alcanzó la mayoría de los objetivos previstos para el primer año de actividad en los ámbitos de la energía, la vivienda, el transporte y la agricultura. A finales de 2000, se contrató más del 90 % de los fondos comprometidos antes de diciembre de ese año y se pagó más de la mitad de los fondos comprometidos para las operaciones. La Agencia intentó prestar atención a los principios de eficiencia y economía y, al aplicar las normas vigentes de una forma muy flexible, consiguió obtener precios más bajos y estimular la economía regional.

5.98. El Tribunal recomienda a la Agencia no dispersar sus esfuerzos, sino seguir centrando sus recursos humanos y financieros en las últimas prioridades de reconstrucción. También insta a la Comisión, que dirige la Misión de administración provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), pilar encargado de la reconstrucción en dicha región, a llevar a cabo más acciones para establecer una estrategia y un marco político con el fin de garantizar la viabilidad de las inversiones financiadas por la Unión Europea en la región, lo que no estaba garantizado en las actuales circunstancias.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.95. *La Comisión considera que los retrasos en la utilización de los fondos en 1999 no han reducido en la práctica la pertinencia y la utilidad de las actividades financiadas por la Comisión. En efecto, 53,6 millones de euros de ayuda humanitaria ya fueron objeto de contratos en abril de 1999. Habida cuenta de la complejidad de la crisis, la Comisión considera que los retrasos no eran exagerados y que no había otra solución posible.*

5.97. *La Comisión se congratula del elogio del Tribunal con respecto a la eficiencia de la administración y la gestión presupuestaria de la Agencia. Unas metas claras y la concesión de la prioridad a los resultados previstos han permitido a la Agencia lograr sus objetivos.*

5.98. *La Comisión suscribe al dictamen del Tribunal según el cual la Agencia debe seguir centrando sus esfuerzos en sectores clave en función de las necesidades sobre el terreno y de acuerdo con el Reglamento «CARDS».*

La Comisión comparte también la opinión del Tribunal sobre la necesidad de establecer un marco político y una estrategia a largo plazo. La Comisión perseguirá el objetivo de la instauración de una política duradera y de un marco de normativa con el UNMIK así como con las instituciones provisionales de Gobierno autónomo que han de ser elegidas en Kosovo.

Programa de cooperación transfronteriza de Tacis

5.99. El Programa de cooperación transfronteriza (CTF) de Tacis se puso en marcha en 1996 a iniciativa del Parlamento Europeo y abarca regiones de Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia, que comparten fronteras con la Unión Europea (Finlandia) o los países Phare. El programa también refleja la petición que formuló en 1994 el Consejo Europeo de Essen relativa a la intensificación de la cooperación transfronteriza en Europa Central y Oriental con el fin de promover la cooperación regional y las buenas relaciones fronterizas.

5.100. Se asignaron un total de 132,5 millones de euros al programa durante el período 1996-2000, lo que representa aproximadamente el 5 % del presupuesto total de Tacis. De acuerdo con el principal documento político de la Comisión sobre este tema, los objetivos del programa son los siguientes:

- a) promover el desarrollo económico y social en las regiones fronterizas prestando apoyo a proyectos sostenibles destinados a reducir el riesgo de que la estabilidad de la región se vea afectada por las grandes diferencias en el nivel de vida a ambos lados de la frontera. Concretamente, el programa debería ayudar a las regiones fronterizas a superar sus problemas específicos de desarrollo, que se deban al hecho de estar situadas en la periferia de sus economías nacionales;
- b) financiar proyectos que tengan repercusiones transfronterizas y que cuenten con el respaldo de las comunidades de ambos lados de la frontera, pues dicha cooperación se considera esencial para garantizar el desarrollo sostenible;
- c) financiar a título prioritario proyectos con una palpable vertiente local o regional.

5.101. A pesar de que estos objetivos son similares a los objetivos del programa CTF de Phare, la Comisión no ha creado para el programa CBC de Tacis los mecanismos de coordinación que usó para el programa CBC de Phare para promocionar la cooperación transfronteriza. En concreto, los Comités conjuntos de programa y seguimiento creados por la Comisión para funcionar como foros regionales en los que los Estados miembros y los países Phare pudieron identificar proyectos de interés común no han sido creados por el programa CTF de Tacis para promover el diálogo entre los países Phare y Tacis.

5.101. *El programa CTF comenzó más tarde que el principal programa Tacis y el programa CTF Phare y cuenta con recursos relativamente limitados. Al principio, debieron establecerse nuevos procedimientos y prácticas y el impacto del programa sólo será aparente algunos años después de su comienzo.*

El programa CTF Tacis debe separarse del programa CTF Phare correspondiente. Aunque los objetivos fundamentales del CTF Tacis y del Phare son idénticos, el contexto político es completamente diferente. El último forma parte de la

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.102. La conclusión general fue que el programa CBC de Tacis constituye un instrumento que puede desempeñar un papel muy útil a la hora de tratar aspectos relativos al establecimiento de una nueva frontera oriental para la Unión Europea después de la próxima adhesión y dotar a la política de dimensión septentrional de un carácter más concreto. Sin embargo, sus efectos en los cinco primeros años del programa han sido limitados, no sólo debido a los retrasos en la ejecución, sino también a la escasa financiación disponible, a la ausencia de un marco para el diálogo transfronterizo en la fase de programación del proyecto, a la ausencia de una financiación equiparable para las regiones de la frontera oriental de Phare y a la escasa prioridad otorgada a los proyectos destinados a alcanzar el objetivo fundamental del programa, a saber, elevar el nivel de vida de las poblaciones en las regiones beneficiarias.

Gestión de la política exterior y de seguridad común

5.103. El Tribunal de Cuentas ha evaluado la evolución de las condiciones que rigen la ejecución del gasto dentro de la política exterior y de seguridad común en el período comprendido entre 1997 y 1999. El importe medio se elevó a 35 millones de euros anuales durante el período 1997-2000.

5.104. El Título V del Tratado de la Unión Europea establece las disposiciones por las que se crea y rige la política exterior y de seguridad común.

5.105. El Informe especial se centra en las acciones conjuntas, que «se referirán a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión» (artículo 14), así como en las decisiones de aplicación de las posiciones comunes que «definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático» (artículo 15).

ayuda preadhesión orientada hacia una transición armoniosa de los programas Phare hacia los futuros programas Interreg. Los beneficiarios del programa CTF Tacis son los NEI cuyas relaciones con la Unión Europea están en proceso de desarrollo. Estos puntos de partida diferentes se reflejan en los procedimientos de toma de decisión y en las estructuras de gestión y recursos asignados a los dos programas.

Aunque no existen aún Comités transfronterizos entre Phare y Tacis, se organizará un seminario en San Petersburgo en noviembre que reunirá a representantes de todas las partes interesadas por el programa CTF Tacis así como a participantes de Phare. Durante este seminario, se sacarán a la luz las ventajas de los Comités transfronterizos existentes entre socios finlandeses y rusos con el fin de suscitar acuerdos similares para las fronteras Tacis/Phare.

5.102. *La Comisión considera que en diciembre de 2000 era demasiado pronto para hacer una evaluación de la incidencia real del programa CTF. Los países beneficiarios del programa CTF de conformidad con Tacis reciben una ayuda transfronteriza por medio de programas de cooperación regional y programas nacionales Tacis. El presupuesto de programa CTF que incluía la línea presupuestaria para las acciones especiales en favor de región del mar Báltico no cambió a pesar de una disminución general del presupuesto Tacis. Esto significa que en realidad la parte del CTF en general aumentó. En último análisis, la autoridad presupuestaria decide el presupuesto del programa, que el Tribunal juzga limitado.*

El marco Phare para el diálogo transfronterizo así como el conjunto del Reglamento del programa CTF Phare está vinculado al proceso de preadhesión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.106. A pesar de haberse efectuado algunos cambios en el Tratado de la Unión Europea, el papel de la Comisión a la hora de determinar las disposiciones financieras, legales y operativas sigue siendo poco claro. Dependiendo de la acción de que se trate, la Comisión o el Consejo definirán las correspondientes disposiciones de aplicación. En la práctica, esto complica la gestión cotidiana, tanto sobre el terreno como en las respectivas sedes.

5.107. A finales de 1999 se establecieron los criterios sobre el origen de la financiación comunitaria para las acciones de la PESC, pero se permitieron excepciones en los «casos límite». Además, todavía no se han establecido adecuadamente las disposiciones referentes a las contribuciones en especie y a los costes compartidos entre los demás donantes y la Unión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.106. *Por lo que se refiere al marco legal de la PESC, el artículo 14 del Tratado de la Unión Europea prevé que su alcance, los medios que deben ponerse a disposición de la Unión y las condiciones relativas a su aplicación se fijan en acciones comunes. La Comisión conserva sin embargo algunos poderes discrecionales por lo que se refiere a las disposiciones de aplicación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 del Tratado CE. Por otro lado, y a pesar de la formulación relativamente vaga del artículo 18 del Tratado de la Unión Europea, en la práctica se opera una división de las tareas de manera lógica: la Presidencia tiene la responsabilidad de la realización general de los objetivos de la acción común, con la asistencia del Secretario General/Alto Representante, mientras que la Comisión tiene la responsabilidad de la ejecución correcta de las acciones mediante la preparación y la negociación de contratos con las agencias de aplicación y el seguimiento de la aplicación sobre la base de la información que se dirige a la Comisión.*

5.107. *Los criterios del Comité de Representantes Permanentes adoptados en noviembre de 1999 para la financiación de una acción de conformidad con la subsección B8 siempre se han aplicado excepto en dos casos. Estos casos se financiaban en el marco del título presupuestario B8 debido a que en los dos casos la agencia de aplicación era la Unión Europea Occidental, una organización militar que no habría podido ser un beneficiaria en virtud de las líneas presupuestarias del primer pilar. Estos dos casos consisten en la acción de lucha contra las minas antipersonas en Croacia (Weudam) que debería finalizar en noviembre de 2001, y la acción para el restablecimiento de una fuerza de policía viable en Albania (MAPE) que ha concluido entretanto. Algunos elementos de apoyo a la policía albanesa, que no dependen como tales de la Unión Europea Occidental (UEO) proseguirán en el marco del Reglamento CARDS (asistencia comunitaria a la reconstrucción, al desarrollo y a la estabilización). La Comisión se remite a su interpretación, ilustrada en el apartado 32, sobre la necesidad de recurrir al artículo 17 para las acciones aplicadas por la UEO.*

Durante el período de observación de la auditoría del Tribunal (1997-1999), en varios casos faltaban las informaciones relativas a las contribuciones de terceras partes. Por razones políticas y por razones de buena gestión, por otro lado no es siempre deseable ni posible indicar exactamente los importes de cada proveedor de fondos. En la práctica, a menudo se piden promesas políticas para crear el impulso político necesario para lanzar en un proyecto específico. Debido a la evolución política in situ estas promesas no siempre son honradas posteriormente por las terceras partes, que están, desde el punto de vista geográfico o político, menos afectadas que la Unión Europea. La Unión podría no obstante, por razones imperativas de prevención de los conflictos o de estabilización política, tener interés en proseguir el proyecto en cuestión aunque las contribuciones se hagan esperar.

La situación no obstante ha mejorado claramente en 2000 y 2001 puesto que las contribuciones en especie se indican en las declaraciones financieras.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.108. En el período 1997-1999 transcurrió un tiempo considerable entre la Decisión del Consejo y el primer pago: un promedio de 173 días, lo que indica que el ritmo de ejecución de este tipo de acciones era bastante lento.

5.109. La contratación fue muy compleja en determinadas acciones como consecuencia de la acumulación de ampliaciones de plazos y otros ajustes, por lo que era muy difícil hacer un seguimiento adecuado de la situación financiera.

5.110. Las remuneraciones, los costes salariales y las dietas de los representantes especiales y las disposiciones relativas al personal administrativo no se establecen ni se aplican de modo inequívoco.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.108. *La aplicación de acciones comunes requiere a menudo soluciones adecuadas a las circunstancias. Los contratos normales rara vez pueden aplicarse lo que significa que la negociación y la preparación de contratos para aplicar las acciones comunes toman generalmente más tiempo que en el caso de ayudas pagadas a las ONG o a las organizaciones internacionales.*

Además al final de 1997 tuvo lugar una reestructuración interna en la Comisión, separando en dos Direcciones Generales diferentes la gestión de la fase preparatoria del ciclo del proyecto y la fase de aplicación. Esta situación se mantuvo hasta finales de 2000 y alargó los plazos entre las decisiones del Consejo y los primeros pagos. La reagrupación del ciclo del proyecto en una única unidad a principios de 2001 deberá reducir estos plazos.

5.109. *Para garantizar una reacción rápida ante los acontecimientos políticos, el Consejo adopta acciones comunes en un plazo generalmente corto. Las acciones en el marco de la PESC se ven influidas fácilmente por la evolución política de la seguridad, que requiere ajustes o prórrogas de la acción en curso; en el caso de ajustes menores bastaría con enmiendas contractuales mientras que en el caso de cambios más significativos del mandato o renovación de los mandatos procedería celebrar nuevos contratos. Este enfoque es el más práctico y el más eficaz aunque hace el seguimiento más difícil.*

5.110. *La aprobación de dos comunicaciones en 1997 y 1998 que definían la posición de los representantes especiales constituyó un esfuerzo significativo para establecer criterios claros. Según la comunicación de 1998, el tratamiento es el mismo para las personas destacadas en las oficinas y para los representantes especiales de la Unión Europea cuyos mandatos son posteriores a 1998. Estas normas se han aplicado a los representantes especiales cuyos mandatos datan de después de las dos comunicaciones. De cualquier forma, a partir de 2001, la remuneración y los gastos e indemnizaciones relativos a los tratamientos para los representantes especiales serán financiados con cargo al presupuesto administrativo del Consejo.*

La Comisión reconoce que para el personal de las oficinas la situación es un tanto ambigua y debería ser abordada de una manera más coherente. No obstante, la aplicación indirecta de las «normas del mercado» hasta ahora es la que ha dado mejores resultados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.111. Los informes son a menudo irregulares y suelen retrasarse, y en algunos casos presentan información insuficiente, lo cual constituye un fundamento poco adecuado para cualquier evaluación. La falta de regularidad de los informes financieros, en concreto, plantea un importante problema a la Comisión a la hora de supervisar los proyectos de forma sistemática.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.111. Los informes financieros y técnicos de los beneficiarios han resultado en algunos casos insuficientes y deberán ser mejorados en el futuro mediante un seguimiento más estricto y más interactivo. El proyecto medio dura un año lo que requiere generalmente dos informes financieros. Los informes son obligatorios antes del pago lo que permite un control suficiente y regular.

La responsabilidad de la evaluación depende de la naturaleza de la acción. Si la evaluación financiera y técnica está incluida en la Comisión a veces es necesaria una evaluación específica de la oportunidad política de proseguir una acción. La Presidencia y los grupos de trabajo del Consejo hacen esta evaluación implícitamente y cada vez que se prorroga una acción. Esta es también la razón principal por la cual la duración de la mayoría de las acciones es tan corta.

En 1999 se realizaron dos auditorías acerca de la OSCE en Bosnia Hercegovina y la ECMM (Misión de observación de la Comunidad Europea) (rebautizada EUMM desde el 1 de enero de 2001). En 2001 debe realizarse otra auditoría para los tres representantes especiales de la Unión Europea y está prevista una cuarta acerca de la acción común en Camboya. Por lo que se refiere a esta última acción, un experto exterior ha realizado una evaluación.

Cada acción es diferente y no es siempre necesaria una auditoría para cada acción común. Algunas acciones pueden ser evaluadas perfectamente sobre la base de un informe final, especialmente cuando una delegación de la Comisión participa en la aplicación. Sin embargo, la Comisión ha adoptado medidas recientemente para mejorar la gestión a este respecto.

Generalmente, se ha hecho aún más hincapié en los apartados de «control y evaluación» en las declaraciones financieras. Además está previsto planificar aún más misiones de control in situ.

Por otra parte, la Comisión ha propuesto, en las observaciones del presupuesto respecto de la línea B8-015 (acciones preparatorias) para el proyecto preliminar de presupuesto (PPP) 2002, la posibilidad de que la Comisión lance evaluaciones y auditorías de manera autónoma, según las necesidades.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.112. La cuestión de la definición del gasto administrativo frente al operativo sigue sin resolverse: aunque en 1998 se introdujo una partida presupuestaria en la subsección B8 para cubrir los costes preparatorios (que anteriormente se consideraban administrativos), el Consejo decidió el 30 de marzo de 2000 que los costes de los representantes especiales de la Unión Europea deberían considerarse gastos administrativos, y por lo tanto estar cubiertos por el presupuesto de la Secretaría General del Consejo.

5.113. Tomando como base las conclusiones de su fiscalización, el Tribunal formula las siguientes recomendaciones:

- a) el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión deben adoptar disposiciones y principios operativos institucionales claros en relación con el papel que desempeña la Comisión en la aplicación de la PESC;
- b) la financiación de las acciones de la PESC debería gestionarse de forma más transparente;
- c) la Comisión debe iniciar una investigación sobre las causas de los grandes retrasos y evaluar de nuevo tanto la acción como al socio en la gestión de la misma;
- d) la Comisión debería modificar los contratos con efecto retroactivo o ampliarlos únicamente en caso de fuerza mayor. Deberían concebirse medidas prácticas que faciliten la ejecución de las acciones;
- e) tanto el Consejo como la Comisión deberían establecer normas claras sobre los costes relacionados con los salarios y las remuneraciones;
- f) deben establecerse disposiciones en materia de informes, auditorías y evaluaciones.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.112. Como ha precisado el Tribunal, se ha solucionado ya una de las mayores preocupaciones mencionadas en su Informe anterior: la clasificación de los gastos preparatorios como gastos administrativos.

El comentario del Tribunal resulta válido por lo que se refiere a las contribuciones en especie del Consejo y la Comisión a las oficinas de los representantes especiales de la Unión Europea.

Por lo que se refiere a la Decisión del Consejo de 30 de marzo de 2000 relativa a los representantes especiales de la Unión Europea, en diciembre de 2000 la Comisión ya comunicó por escrito al Comité de Representantes Permanentes algunos problemas vinculados a la aplicación práctica de la Decisión del Consejo previamente mencionada: tras indicar que apoya el objetivo de las nuevas orientaciones que consisten en colocar a los representantes especiales de la Unión Europea bajo la autoridad de la Secretaría General/Alto Representante, precisó que convenía definir lo que se considera como gastos administrativos y gastos operativos.

En 2001, la Comisión lanzó una auditoría sobre los Representantes Especiales de la Unión Europea cuyo objetivo consiste en parte en definir mejor los gastos administrativos y operativos.

5.113. La Comisión acoge favorablemente la propuesta del Tribunal que se refiere a principios y disposiciones operativos claros en cuanto al papel de la Comisión en la aplicación de la PESC y apoya completamente su exigencia de mayor transparencia. Pueden introducirse mejoras, en particular mediante la racionalización propuesta del número de artículos presupuestarios en el PPP 2002 tal y como propuesto por la Comisión.

La Comisión ya ha adoptado medidas en este sentido aprobando su nueva estructura de gestión y estudiando otras herramientas de simplificación; por ejemplo permitiendo al Órgano colegiado que otorgue autoridad al Comisario de Relaciones Exteriores para tomar la decisión de financiación requerida. Sin embargo a veces son inevitables los retrasos. No son la señal de una mala gestión sino más bien de una preparación saneada de los contratos con el fin de evitar problemas en la aplicación posterior y evitar solicitudes de informes más exactos por parte de la agencia de aplicación.

La Comisión hace referencia a su respuesta con respecto al apartado 5.109 donde concluía que en el caso de ajustes menores bastaría con enmiendas contractuales mientras que en el caso de cambios significativos del mandato o renovaciones de los mandatos procedería celebrar nuevos contratos.

En 1998 se adoptaron algunas normas claras en lo referente a la remuneración y los gastos relativos a los salarios de los representantes especiales de la Unión Europea. Por lo que se refiere al resto del personal, la Comisión reconoce que en el caso del personal de oficina, la situación es efectivamente ambigua y podría ser regulada de una manera más coherente.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión se remite a su respuesta con respecto al apartado 5.111 en la cual concluía que en particular los informes financieros y técnicos de los beneficiarios podrían ser mejorados mediante un seguimiento más estricto. Los informes son obligatorios antes del pago pero la Comisión podría también proceder a evaluaciones y auditorías en caso de necesidad como se propone en el PPP 2002 de la Comisión en las observaciones presupuestarias para la línea B8-015.

Las auditorías no son siempre necesarias para cada acción común, especialmente cuando una delegación de la Comisión participa en la aplicación. La Comisión ha adoptado recientemente medidas para mejorar la gestión a este respecto.

Acuerdos internacionales de pesca

5.114. El Tribunal ha examinado la gestión llevada a cabo por la Comisión en lo que a los Acuerdos internacionales de pesca se refiere, centrándose en examinar el grado de definición y consecución de sus objetivos. La fiscalización del Tribunal se ha circunscrito a los cinco Acuerdos más significativos desde el punto de vista de la imputación presupuestaria (92 % en 1999). A continuación se recogen las principales observaciones del Tribunal.

5.115. La Comisión debería crear un sistema que permita efectuar un seguimiento continuado y un análisis pormenorizado de la relación coste-eficacia de los acuerdos internacionales de pesca. Estas medidas deberían permitir evaluar el grado de realización de sus objetivos (abastecimiento del mercado, posibilidades de captura, reestructuración, empleo).

— Corresponde a la Comisión definir *criterios e indicadores* de comportamiento de estos acuerdos, para poder medir su eficacia.

5.115. La Comisión reconoce que el sistema de control y evaluación de los Acuerdos internacionales pesqueros presenta carencias que es preciso remediar. En 1999 se adoptó una medida importante después de transmitir al Consejo para debate las conclusiones de un estudio de evaluación externo. Parece que este estudio ha sido también muy útil al Tribunal para la elaboración de su Informe especial. Además la Comisión ha mejorado las disposiciones preparatorias para la negociación de nuevos protocolos redactando informes de evaluación específicos que contienen entre otras cosas datos sobre el estado de las poblaciones de peces, sobre los niveles de las capturas, sobre la utilización de las posibilidades pesqueras y sobre los importes asignados a las medidas específicas, la investigación, el control y los aspectos técnicos. Estos informes están a disposición del Consejo y el Parlamento Europeo. Si bien se han realizado algunos progresos, aún son necesarias ciertas mejoras. Por lo que se refiere al seguimiento en curso, la Comisión quisiera destacar que a menudo faltan los datos procedentes de los Estados miembros que permiten determinar la realización de los objetivos. La Comisión espera que las normas para la aplicación del «Reglamento sobre el control» adoptadas el 14 de marzo de 2001 incitarán a los Estados miembros a proporcionar informaciones más periódicas y más completas, que permitan en particular un mejor seguimiento de las capturas reales en el marco de los distintos acuerdos. Además, con arreglo a las disposiciones del Reglamento financiero, la Comisión se propone lanzar una nueva evaluación externa durante los dos o tres próximos años. A la luz de las conclusiones del debate acerca del Libro Verde sobre el futuro de la política pesquera común y en el marco de la reforma administrativa en curso, la Comisión se esforzará en fijar criterios e indicadores de resultados para los acuerdos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.116. Las posibilidades de captura ofrecidas por los acuerdos internacionales a los pescadores comunitarios en aguas de terceros países no siempre se explotan. La Comunidad ha pagado por peces que sólo han existido sobre el papel.

- Se invita a la Comisión a que garantice ante todo la explotación efectiva de las posibilidades de pesca.

5.117. El Tribunal ha percibido una falta de coherencia y coordinación entre estos Acuerdos internacionales y la parte estructural de la política común de la pesca.

- La Comisión podría en especial *velar por la coherencia* de los objetivos de reestructuración de estos acuerdos y los de los Fondos Estructurales, por ejemplo en la financiación de nuevos barcos.

5.118. Varios acuerdos de pesca tienen tanto un finalidad comercial como de ayuda al desarrollo. Su grado de complicación hace difícil su evaluación y contribuye a la imprecisión en el reparto de competencias entre la Comunidad y los terceros países.

- La Comisión podría *definir* claramente las *diferentes finalidades* de los acuerdos para poder medir las ventajas y los costes y compararlos con la misma medida

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.116. El Tribunal se remite a los Acuerdos con Groenlandia y Senegal.

El apartado 2 del artículo 1, del nuevo Protocolo al Acuerdo con Groenlandia establece las posibilidades de capturas para los buques comunitarios durante el período 2001-2006. Éstas se fijaron sobre la base de evaluaciones científicas y capturas históricas. En el caso de Senegal, la Comisión negoció una nueva categoría pesquera en el Protocolo para el período 1997-2001 a la luz de las directrices de negociación que recibió del Consejo. Considerando que los Estados miembros sobrestiman a veces sus necesidades en términos de posibilidades pesqueras, la Comisión les señala cada vez que tienen lugar negociaciones que deberían mantener sus solicitudes a un nivel que permita su plena utilización.

5.117. La Comisión es consciente de la posibilidad de conflicto entre los aspectos estructurales e internacionales de la política pesquera común. Con los Estados miembros, abordará esta cuestión durante el debate sobre el futuro de la política pesquera común después de 2002, con el fin de garantizar una mayor coherencia entre los distintos objetivos.

5.118. Los Acuerdos pesqueros, puramente comerciales en un principio, introdujeron progresivamente objetivos de desarrollo de la industria pesquera en los países en cuestión. Este enfoque refleja, en particular, la preocupación de garantizar una coherencia entre la política y los Acuerdos comunitarios y la política de desarrollo. La financiación de medidas destinadas a desarrollar la pesca en los países en desarrollo procede de los instrumentos financieros de la cooperación al desarrollo (FED y partidas presupuestarias). Las medidas de cooperación en materia de pesca, como las contenidas en algunos acuerdos bilaterales pesqueros (medidas específicas), se financian en el marco de la única línea presupuestaria a la cual los acuerdos pesqueros pueden imputarse (partida B7-8 0 0 0) y perfectamente cuantificadas en las condiciones de los acuerdos. Desde la adopción de las conclusiones de la reunión de Ministros de Pesca de octubre de 1997, las medidas específicas se extendieron para fomentar la introducción de medios destinados a garantizar una explotación más responsable de los recursos pesqueros, en particular en el ámbito de la evaluación, la vigilancia y el control de las actividades de pesca. El objetivo principal de los acuerdos pesqueros celebrados con terceros países consiste en mantener las oportunidades pesqueras que son fuente de empleos en los ámbitos que dependen de la pesca. Las conclusiones de la reunión de Ministros de Pesca de octubre de 1997 indican que también tenerse en cuenta aspectos que no pueden cuantificarse, como las relaciones políticas de la Unión y la importancia estratégica de la presencia de la flota comunitaria en los terceros países.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.119. La gestión de los acuerdos de pesca se ve debilitada por la aplicación deficiente o inadecuada de algunas cláusulas y por la no exigencia de intercambios obligatorios de información.

- A la Comisión le convendría reforzar el carácter jurídicamente vinculante y mejorar el seguimiento, por ejemplo incluyendo cláusulas de control o efectuando pagos en función de los progresos logrados; debería replantearse determinadas prácticas injustificadas de carga/descarga sistemática de pescado congelado.

5.120. La fiscalización del Tribunal ha puesto de manifiesto la existencia de debilidades en la aplicación y el seguimiento de los controles efectuados por la Comisión y por los Estados miembros.

- La Comisión debería planificar sus controles y garantizar un seguimiento más estrecho de las observaciones anteriores. Asociándose con los Estados miembros debería también fijar directrices sobre los detalles de sus controles.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.119. Con el fin de reforzar el carácter jurídicamente vinculante de los Acuerdos pesqueros y mejorar su seguimiento, la Comisión intenta incluir, cuando negocia nuevos protocolos, el intercambio obligatorio de informaciones científicas. Además la mayor parte de los Acuerdos pesqueros prevén que cuando se adopten medidas de conservación o de otro tipo acerca de las actividades de pesca de la flota comunitaria por parte de las autoridades del tercer país, los términos de los protocolos y anexos técnicos, incluidas las disposiciones financieras, pueden adaptarse en consecuencia. Del mismo modo, en el caso de las medidas específicas, por ejemplo, se han incluido obligaciones de información en los nuevos protocolos desde el Consejo de Pesca de octubre de 1997. Conviene destacar por lo que se refiere a los desembarques y los embarques en el marco del Acuerdo con Marruecos que, al mismo tiempo que se han respetado los términos del Acuerdo sobre esta cuestión, la Comisión había comunicado su intención de revisar las cláusulas relativas a los desembarques durante la negociación fallida del nuevo protocolo. Con el fin de garantizar una gestión financiera sana y la protección de los intereses financieros de la Comunidad, la Dirección General de Presupuesto y la Oficina Europea de Lucha Antifraude (OLAF) así como cualquier otro servicio en cuestión, estarán asociados desde el principio a los trabajos preparatorios de las negociaciones y se les invitará a asistir a las reuniones antes y durante la negociación a nuevos protocolos.

5.120. El Reglamento (CEE) n° 2847/93 del Consejo fija las obligaciones generales de los Estados miembros y de la Comisión por lo que se refiere al seguimiento, la inspección y la vigilancia de las actividades de pesca en las aguas comunitarias y de los barcos de pesca comunitarios que faenan fuera de estas aguas. En los Acuerdos y Reglamentos pesqueros que establecen las organizaciones regionales de pesca figuran obligaciones específicas relativas a estas cuestiones. Antes de la apertura de la campaña pesquera, la Comisión establece las prioridades de la inspección. Los programas de misión se establecen por sus inspectores paralelamente al desarrollo de la actividad. Cada misión de inspección se prepara cuidadosamente. No obstante, una vez que están a bordo, los inspectores de la Comisión no pueden sino observar las operaciones de control efectuadas por los Estados miembros y comprobar que se efectúan de acuerdo con las normas convenidas. La Comisión ha adoptado una serie de medidas estos últimos años para mejorar el control de la pesca que han dado óptimos resultados. La Comisión es consciente de las carencias que subsisten y adoptará nuevas medidas para solucionarlas. Por lo que se refiere al seguimiento de las conclusiones anteriores, la Comisión examina todas las presuntas infracciones contenidas en los informes de inspección. Sobre la base de estos análisis se toma entonces una decisión sobre si conviene intercambiar informaciones con los Estados miembros o lanzar el procedimiento contencioso. En el marco de la revisión de 2002 de la política pesquera común, la Comisión examinará con los Estados miembros los medios de mejorar la inspección efectuada por la Comisión y el control efectuado por los Estados miembros.

CAPÍTULO 6

Ayuda a la preadhesión

6.0. ÍNDICE	Apartados
Introducción	6.1-6.9
Gestión presupuestaria	6.10-6.13
ISPA	6.14-6.40
Asignación de fondos	6.14-6.15
Compromisos	6.16-6.19
Retrasos en la preparación del marco jurídico y administrativo	6.20-6.24
No utilización de la asistencia con devolución	6.25-6.27
Deficiencias de la asistencia técnica	6.28-6.31
Es necesaria una coordinación para completar el proceso de descentralización	6.32-6.35
Debe mejorarse la coordinación	6.36-6.40
Sapard	6.41-6.50
Consecuencias de un marco legal complicado	6.41-6.44
La gestión de la Comisión	6.45-6.50
Problemas afrontados por los países candidatos a la hora de establecer los sistemas	6.46-6.48
Fallos en el análisis de los sistemas de gestión y control realizado por la Comisión	6.49-6.50
Conclusiones	6.51-6.53

INTRODUCCIÓN

6.1. En este nuevo capítulo se tratan los instrumentos destinados a los países que preparan su adhesión a la Unión Europea para los que existe una rúbrica de las perspectivas financieras desde 2000. Incluye observaciones sobre la gestión presupuestaria ⁽¹⁾ y la puesta en marcha de los nuevos instrumentos para la adhesión (ISPA y Sapard), debido a su importancia en cuanto al gasto futuro previsto por las perspectivas financieras para el período 2000-2006 (véase el **cuadro 6.1**). El Tribunal informó de sus anteriores fiscalizaciones del instrumento Phare en el Informe anual de 1999 y en sus Informes especiales n° 5/99 y n° 16/2000.

Cuadro 6.1 — Perspectivas financieras para 2000-2006 para las ayudas a la preadhesión (precios de 2000)

(millones de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2000-2006
Agricultura	529	540	540	540	540	540	540	3 769
Instrumentos estructurales de preadhesión	1 058	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	1 080	7 538
Phare (países candidatos)	1 587	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	1 620	11 307
Estrategia de adhesión de los países mediterráneos			20	20	20	19	19	98
Total	3 174	3 240	3 260	3 260	3 260	3 259	3 259	22 712

6.2. En diciembre de 1997, el Consejo Europeo de Luxemburgo ratificó la estrategia reforzada de preadhesión, que formaba parte de la Agenda 2000,

⁽¹⁾ El Tribunal ha revisado la información presentada por la Comisión en el volumen I de la Cuenta de gestión. Dicho volumen se dedica a comentar la gestión presupuestaria del año y, en particular, a explicar las variaciones entre el presupuesto inicialmente aprobado y los créditos finalmente disponibles, así como entre los créditos finalmente disponibles y los utilizados. Esta revisión no pretendía certificar la fiabilidad de los contenidos, sino más bien identificar todas aquellas variaciones significativas que habían quedado sin explicación y todas las explicaciones que pudieran inducir a error.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Comunicación de la Comisión ⁽²⁾. Además de un aumento de los fondos para el programa Phare ⁽³⁾ actual, se previeron dos nuevos instrumentos: ISPA (Instrumento de política estructural de preadhesión) y Sapard (Programa especial de adhesión para el desarrollo agrícola y rural).

6.3. El objetivo de estos programas es contribuir a preparar la adhesión a la Unión Europea de los diez países candidatos de Europa Central y Oriental ⁽⁴⁾, en las áreas de medio ambiente y transporte (ISPA), así como en el área de desarrollo agrícola y rural (Sapard). Los dos nuevos instrumentos deberían permitir a los países candidatos adaptar su legislación lo más rápidamente posible al acervo comunitario y familiarizarse con sus diferentes instrumentos agrícolas y estructurales, preferiblemente antes de la adhesión. Para cada uno de esos programas se han creado nuevas estructuras de gestión y control, así como nuevas normas. La incorporación de esos nuevos instrumentos supuso que la ayuda a la preadhesión se más que duplicara de 1999 a 2000. Su presupuesto se eleva a 11 000 millones de euros para el período 2000-2006 ⁽⁵⁾.

6.4. ISPA y Sapard tienen algunas características de los instrumentos existentes de apoyo a países candidatos a la adhesión (como Phare) y también algunas de los instrumentos de apoyo a los Estados miembros. ISPA tiene un parecido con el Fondo de Cohesión, mientras que Sapard combina características de los Fondos Estructurales y del FEOGA-Garantía.

6.5. El Tribunal aprobó un dictamen ⁽⁶⁾ en octubre de 1998 sobre determinadas propuestas de Reglamentos en el marco de la Agenda 2000 presentadas por la Comisión en julio de 1997, incluidas las de ISPA y Sapard ⁽⁷⁾, que se aprobaron un año y medio después

6.5. *La preparación de la movilización de los recursos financieros antes de que se adopten los Reglamentos del Consejo correspondientes puede crear confusión y generar trabajo superfluo, incluso en los países candidatos a la adhesión. En el segundo semestre de 1999 se elaboraron los instrumentos jurídicos necesarios para la movilización de recursos financieros [Reglamento (CE) n° 2759/1999], así como la Comunicación a la Comisión de 26 de enero de 2000, que condujo a la adopción del Reglamento (CE) n° 2222/2000.*

El Consejo rechazó la propuesta del Tribunal relativa a la inclusión de los tres instrumentos de preadhesión en un único reglamento. En la cumbre de Berlín, celebrada los días 24 y 25 de marzo de 1999, se optó por que cada instrumento quedara recogido en un reglamento distinto y tuviera una dotación financiera propia, así como por un reglamento de coordinación.

Esta decisión refleja la situación que espera a los países candidatos en el momento de su adhesión, es decir, un conjunto de políticas e instrumentos específicos como los Fondos Estructurales, el Fondo de Cohesión, la PAC y el programa de ayuda al desarrollo rural, incluidas las dos secciones del FEOGA. La

⁽²⁾ COM(97) 2000 final de 15.7.1997.

⁽³⁾ Reglamento (CE) n° 3906/89 del Consejo (DO L 375 de 23.12.1989, p. 11); Reglamento cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) n° 1266/1999 (DO L 161 de 26.6.1999, p. 68).

⁽⁴⁾ Bulgaria, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovenia y República Eslovaca.

⁽⁵⁾ Rúbrica 7 — ayuda a la preadhesión de la perspectiva financiera según el acuerdo del Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999.

⁽⁶⁾ Dictamen n° 10/98 (DO C 401 de 22.12.1998).

⁽⁷⁾ Reglamentos (CE) n° 1267/1999 y (CE) n° 1268/1999 (DO L 161 de 26.6.1999, p. 73 y 87, respectivamente).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

en junio de 1999, una vez que el Consejo hubiera respaldado estos dos instrumentos de preadhesión en diciembre de 1997. El Tribunal:

- a) propuso emplear el año 1999 para preparar la movilización de los recursos financieros;
- b) señaló que las líneas generales de la ayuda a la preadhesión resultaban poco aplicables en el marco reglamentario propuesto, debido a la complejidad y la dispersión del mismo;
- c) declaró que el programa Phare, aunque reestructurado radicalmente, no había sido objeto de ninguna propuesta para modificar la legislación, lo que habría hecho posible integrarla con los nuevos instrumentos. El Tribunal considera que un único reglamento habría sido sin duda la forma más eficaz de fomentar el deseado enfoque unitario.

6.6. Teniendo en cuenta la importancia de estos nuevos instrumentos y las normas y estructuras recientemente establecidas, el Tribunal decidió llevar a cabo una fiscalización con el objeto de determinar si la Comisión había conseguido establecer los nuevos instrumentos de forma satisfactoria y de identificar en las primeras fases de ejecución los ámbitos en los que era necesario mejorar.

6.7. Durante la fiscalización, el Tribunal identificó algunos problemas relacionados con las normas que rigen el gasto de los programas ISPA y Sapard. Además, los reglamentos de estos dos programas incluyen excepciones del Reglamento financiero (véase también el apartado 0.9), sin que hayan sido aprobados formalmente conforme al artículo 279 CE. Después de haber consultado a las instituciones comunitarias afectadas, el Tribunal formulará observaciones al respecto.

6.8. A pesar de los problemas mencionados en el párrafo anterior, el Tribunal ha fiscalizado la gestión de la Comisión tal como ha sido llevada a cabo en el marco legal realmente aplicado por la Comisión. Los apartados siguientes recogen los resultados consiguientes.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

propuesta relativa a un único reglamento, presentada por el Tribunal, sería probablemente contraria al objetivo de desarrollo institucional definido en la estrategia de preadhesión y, en particular, en el programa Phare.

El programa Phare se modificó mediante el Reglamento (CE) n° 1266/1999 de manera que fuera coherente con los instrumentos Sapard e ISPA.

6.7. *La Comisión considera que los Reglamentos relativos a ISPA y Sapard no constituyen una excepción al Reglamento financiero. Se adoptaron en aplicación del artículo 308 del Tratado CE. La Comisión desearía consultar al Tribunal a este respecto.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.9. La letra a) del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento del ISPA establece que «los compromisos [...] se efectuarán [...] por tramos anuales». Esta disposición amplía la práctica ya existente en el Reglamento de los Fondos Estructurales, según la cual la Comisión toma las decisiones sobre el gasto y celebra protocolos de financiación, pero tan sólo imputa en el presupuesto de los compromisos una parte de la obligación efectivamente contraída. El Tribunal ha criticado con frecuencia este aspecto, y más recientemente en su dictamen sobre la refundición del Reglamento financiero ⁽⁸⁾, en el que consideraba que dichas disposiciones iban en contra del objetivo esencial de los créditos disociados y de un presupuesto de los compromisos. De acuerdo con ello, la propuesta de Reglamento financiero debería modificarse, bien para evitar dichas prácticas o bien para establecer únicamente un presupuesto de pagos, sin créditos de compromiso.

GESTIÓN PRESUPUESTARIA

6.10. La nueva rúbrica 7 de las perspectivas financieras, dentro del título B7-0 del presupuesto general, incluye los créditos previstos para los nuevos instrumentos de preadhesión (programas Sapard e ISPA), pero también los que autorizan gastos considerados hasta ahora como ayudas exteriores (programa Phare). La estrategia de preadhesión en favor de los países mediterráneos (apítulo B7-0 4) permenece en la rúbrica 4.

6.11. Durante el ejercicio 2000 la responsabilidad sobre el programa Phare ha sido transferida del Servicio Común de Relaciones Exteriores (SCR) a la DG «Ampliación». Para los programas ISPA y Sapard, la Comisión ha repartido las responsabilidades a las Direcciones Generales «Ampliación», «REGIO» y «AGRI».

6.12. El **cuadro 6.2** proporciona una visión general de la ejecución presupuestaria de los instrumentos de preadhesión en el año 2000. Después de ser reducidos en una cuarta parte y, a falta de pagos para los proyectos, los créditos de pagos para el Instrumento Sapard han

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.9. *Las disposiciones relativas a los tramos anuales de compromisos están reguladas por un Reglamento del Consejo que recoge los mismos términos que los empleados desde hace muchos años en los Fondos Estructurales y de Cohesión. La Comisión conoce perfectamente la posición del Tribunal sobre este particular y ha defendido sus argumentos en reiteradas ocasiones. Además de ello, las disposiciones específicas propuestas para modificar el reglamento financiero deberían consolidar una serie de disposiciones reglamentarias empleadas en todos los instrumentos estructurales. Gracias a los tramos anuales, la Comisión puede llevar a cabo un programa de inversión más extenso y realizar numerosos proyectos simultáneamente, en lugar de comprometer en un año importantes sumas, que en gran parte no se utilizarán durante los primeros años, puesto que los compromisos no pueden transformarse en pagos hasta que no se compruebe que ha habido progresos reales in situ.*

6.11. *En 2000, la gestión de todo el ciclo de proyecto relativo al programa Phare se transfirió a la DG ELARG. Hasta entonces, dicha DG se encargaba de la programación y el SCR, del resto del ciclo de proyecto.*

6.12. *El pago de los créditos Sapard solo puede efectuarse una vez que la Comisión ha delegado la gestión de los programas a organismos liquidadores acreditados. Ninguno de los países candidatos obtuvo esa delegación en 2000, lo cual impidió realizar pagos.*

La utilización de los créditos de pago ISPA está supeditada a determinadas condiciones de aplicación, de carácter general (creación de las estructuras nacionales definidas en los «memorandos de acuerdo») o bien específicas a los proyectos. El objetivo en 2000 consistió en utilizar los créditos de compromiso

⁽⁸⁾ Apartados 29 a 31 del Dictamen.

Cuadro 6.2 — Ayudas de preadhesión — Rúbrica de las perspectivas financieras: Ayudas de preadhesión

(millones de euros y %)

		Límite de las perspectivas financieras	Evolución del presupuesto		Ejecución del presupuesto					
			Créditos iniciales ⁽¹⁾	Créditos definitivos disponibles ⁽²⁾	Créditos utilizados	% de los créditos definitivos disponibles	Créditos prorrogados a 2001	% de los créditos definitivos disponibles	Créditos anulados	% de los créditos definitivos disponibles
Agricultura (B7-0 1 0)	CCO		519,1	528,9	528,9	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	CP		190,1	140,1	0,0	0,0	140,1	100,0	0,0	0,0
Agricultura (B7-0 1 0 A)	CCO		9,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	100,0
	CP		9,9	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	9,9	100,0
Total B7-0 1	CCO		529,0	529,0	528,9	100,0	0,0	0,0	0,1	0,0
	CP		200,0	150,0	0,0	0,0	140,1	93,4	9,9	6,6
Instrumento estructural de preadhesión (B7-0 2 0)	CCO		1 039,0	1 046,4	1 005,0	96,0	41,2	3,9	0,1	0,0
	CP		226,0	171,0	2,5	1,5	0,0	0,0	168,5	98,5
Instrumento estructural de preadhesión (B7-0 2 0 A)	CCO		19,0	11,6	11,3	96,8	0,0	0,0	0,4	3,2
	CP		19,0	4,0	0,0	1,0	0,0	0,0	4,0	99,0
Total B7-0 2	CCO		1 058,0	1 058,0	1 016,3	96,1	41,2	3,9	0,5	0,0
	CP		245,0	175,0	2,5	1,5	0,0	0,0	172,5	98,5
Ayuda económica a los países asociados de Europa Central y Oriental (B7-0 3 0)	CCO		1 344,3	1 358,4	1 357,1	99,9	0,0	0,0	1,3	0,1
	CP		1 035,2	1 015,2	1 010,7	99,6	0,0	0,0	4,4	0,4
Ayuda económica a los países asociados de Europa Central y Oriental (B7-0 3 0 A)	CCO		73,8	59,7	48,8	81,7	0,0	0,0	10,9	18,3
	CP		73,8	33,8	1,5	4,4	0,0	0,0	32,3	95,6
Cooperación transfronteriza (B7-0 3 1)	CCO		159,0	159,0	159,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	CP		140,0	200,0	187,8	93,9	0,0	0,0	12,2	6,1
Cooperación con los países asociados de Europa Central y Oriental en el marco del Tratado Euratom (B7-0 3 2)	CCO		2,7	2,7	2,1	80,9	0,0	0,0	0,5	19,1
	CP		2,1	2,1	0,8	41,0	0,0	0,0	1,2	59,0
Total B7-0 3	CCO		1 579,7	1 579,7	1 567,0	99,2	0,0	0,0	12,7	0,8
	CP		1 251,0	1 251,0	1 200,9	96,0	0,0	0,0	50,1	4,0
Total rúbrica 7	CCO		3 166,7	3 166,7	3 112,2	98,3	41,2	1,3	13,3	0,4
	CP		1 696,0	1 576,0	1 203,4	76,4	140,1	8,9	232,5	14,8
Estrategia de preadhesión en favor de Malta (B7-0 4 0)	CCO		0,0	6,0	6,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	CP		0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	100,0
Estrategia de preadhesión en favor de Chipre (B7-0 4 1)	CCO		0,0	9,0	1,7	18,9	7,3	81,1	0,0	0,0
	CP		0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	100,0
Total B7-0 4	CCO		0,0	15,0	7,7	51,3	7,3	48,7	0,0	0,0
	CP		0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	100,0
Total título B7-0	CCO	3 174,0	3 166,7	3 181,7	3 119,9	98,1	48,5	1,5	13,3	0,4
	CP		1 696,0	1 578,0	1 203,4	76,3	140,1	8,9	234,5	14,9

⁽¹⁾ Presupuesto aprobado definitivamente por el Parlamento Europeo el 16 de diciembre 1999 (DO L 40 de 14.2.2000)⁽²⁾ Créditos presupuestarios modificados tras tener en cuenta presupuestos rectificativos y suplementarios y transferencias, pero que no incluyen los créditos prorrogados de 1999, los créditos procedentes de la reutilización de ingresos, así como de ingresos procedentes de la participación de terceros y de otros ingresos correspondientes a un fin determinado, ni los créditos reconstituidos.

Fuente: Cuenta de gestión 2000.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

podido ser prorrogados. Los del instrumento ISPA tuvieron que ser casi todos anulados ya que los únicos pagos efectuados sumaron 2,5 millones de euros⁽⁹⁾. Estos tenían unos objetivos distintos de los fijados explícitamente por el Reglamento ISPA. Basándose en la Decisión 2000/474/CE del Consejo⁽¹⁰⁾, la Comisión decidió en julio de 2000⁽¹¹⁾ imputar la contribución comunitaria al proyecto del Danubio a las partidas B7-0 2 0 (ISPA), B7-0 3 0 (Phare) y B7-5 4 1 (Obnova)

6.13. La gestión presupuestaria de la rúbrica 7 presenta unas características muy similares a las de la rúbrica 4 (véanse los apartados 5.2 a 5.18 para más detalles).

- a) una fuerte concentración de los compromisos a finales del ejercicio puesto que el 59 % de los 3 130 millones de euros comprometidos en 2000 para B7-0 lo fueron a lo largo del mes de diciembre. Esto se debe en gran medida al compromiso tardío de los programas ISPA y Sapard, habiéndose comprometido el 33 % del programa Phare en diciembre;
- b) la falta de pagos en los programas Sapard e ISPA ha provocado el crecimiento automático de los compromisos por liquidar (CPL) del título B7-0. El aumento de los CPL en el programa Phare es del 18 %;
- c) el mes de diciembre se caracteriza por una concentración de los pagos, el 25,1 % de los gastos del año; y
- d) la no utilización de los créditos de pago de los gastos de gestión administrativa por iniciativa de la Comisión, el 3,2 % de los importes previstos se ha utilizado efectivamente.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

para no perderlos ante las enormes necesidades financieras de los países candidatos en la fase de preadhesión. Dada la envergadura de los proyectos de inversión financiados con ISPA, es completamente normal que se produzca un cierto desfase entre los compromisos y los pagos. Ahora se trata de lograr que los proyectos se ejecuten en los plazos previstos en los memorandos de financiación y, de ese modo, utilizar progresivamente los créditos de pago disponibles.

6.13. *Las observaciones generales relativas a la gestión de la rúbrica 7 son las mismas para Phare, ISPA y Sapard.*

- a) *En diciembre de 2000, los compromisos de Phare alcanzaban el 33 % del total anual (en lugar del 34 %).*
- b) *El aumento de los importes pendientes de liquidación en el marco de Phare se traduce en realidad, habida cuenta del desarrollo del programa, en una disminución del número de años necesarios para absorber el importe pendiente de liquidación (tanto en términos de compromisos como de pagos).*
- c) *Las autoridades nacionales envían las solicitudes de pago a la Comisión cuando se cumplen las condiciones para iniciar un pago. La Comisión no sabe con exactitud en qué momento dichas autoridades van a presentar las solicitudes de pago. Una vez efectuada la comprobación, la Comisión realiza los pagos lo antes posible.*
- d) *La Comisión utilizó los créditos destinados a la gestión administrativa de las acciones conforme a sus necesidades. Cabe señalar que la cantidad reglamentaria del 2 % de los créditos totales constituye un límite máximo de la asistencia técnica por iniciativa de la Comisión, y no un objetivo de gasto. Pese a que los pagos no alcanzaran los importes consignados en el presupuesto, el grueso de los créditos de compromiso que no se emplearon se asignó mediante transferencias a la financiación de otros capítulos de dichos instrumentos.*

⁽⁹⁾ Otros 42 000 euros se emplearon en consultación del proceso de evaluación de DG REGIO.

⁽¹⁰⁾ DO L 187 de 26.7.2000, p. 45.

⁽¹¹⁾ Decisión de la Comisión difundida con la referencia C(2000) 2297.

ISPA

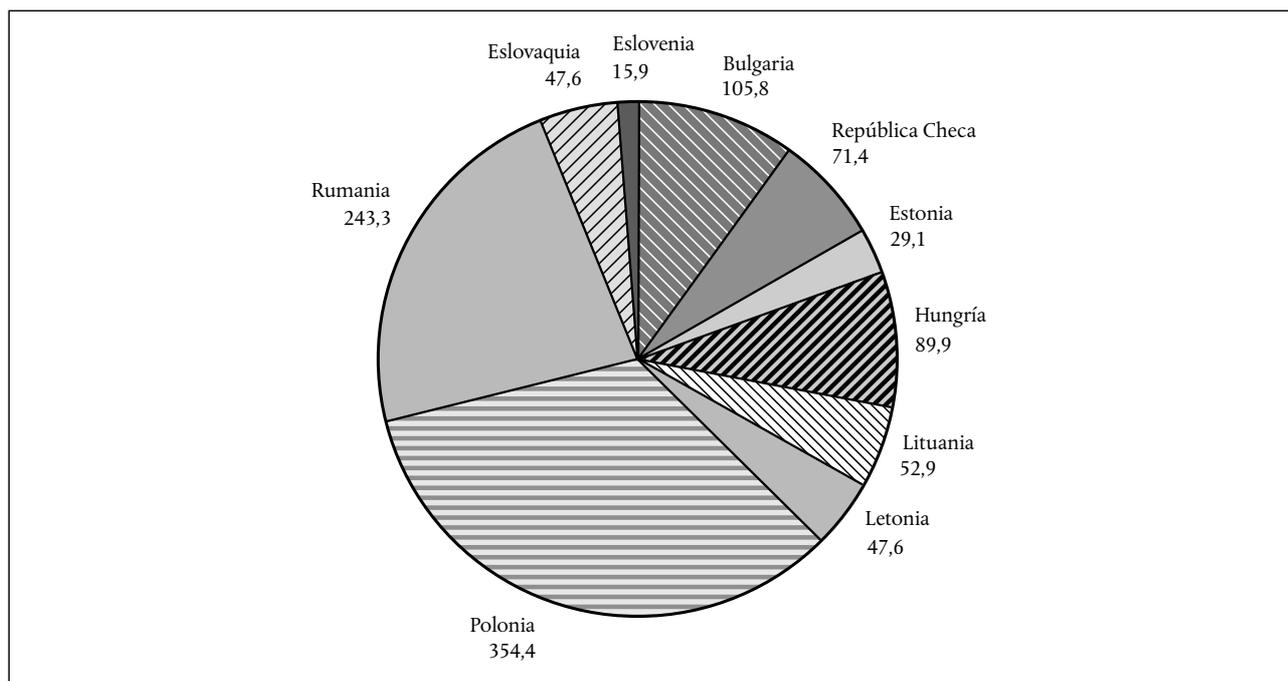
Asignación de fondos

6.14. Se llevó a cabo una asignación a título indicativo entre los países candidatos basándose en los criterios de población, producto interior bruto (PIB) por habitante ⁽¹²⁾ y superficie ⁽¹³⁾ (véase el **gráfico 6.1**).

6.15. La asignación entre los países candidatos se expresa mediante una horquilla (cantidad máxima y mínima de fondos ISPA que se pueden recibir) con el fin de motivarles a proponer proyectos de alta calidad y permitir un cierto nivel de flexibilidad para la gestión de estos fondos. Aunque la asignación se puede ajustar teniendo en cuenta los resultados de años anteriores, no se estableció ningún indicador de resultados ⁽¹⁴⁾.

6.15. El «indicador de eficacia» que se emplea en el marco de ISPA es la capacidad de un país para elaborar y llevar a cabo proyectos de calidad. Si el país considerado es incapaz de ello, la Comisión compromete un importe inferior a su subvención anual. Esta práctica ya se había adoptado en 2000.

Gráfico 6.1 — Asignación de los fondos ISPA de 2000 a los países candidatos



Media de la gama de fondos en millones de euros

⁽¹²⁾ En paridades de poder adquisitivo.

⁽¹³⁾ Véase el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 1267/1999; Decisión 2000/229/CE de la Comisión, de 7 de marzo de 2000 (DO L 72 de 21.3.2000, p. 21).

⁽¹⁴⁾ El Tribunal ya identificó este problema en su Dictamen n° 10/98.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Compromisos

6.16. El presupuesto de los compromisos del año 2000 se empleó como se muestra en el **cuadro 6.3**.

6.17. En el **cuadro 6.4** se muestra la división por país y por sector de las decisiones y los compromisos alcanzados en 2000.

Cuadro 6.3 — Utilización de los créditos de compromiso de ISPA en 2000

(millones de euros)

Objetivo	Compromisos
Compromisos relativos a 75 proyectos, de los cuales 13 están relacionados con asistencia técnica (AT) por un valor de 8 millones de euros	997,5
Proyecto de limpieza del Danubio	7,5
Utilización de participantes en contratos marco (seleccionados para el Fondo de Cohesión) para ayudar a la Comisión (DG de Política Regional) en la valoración de proyectos	4,2
Asignación a los Jefes de Delegación (DG de Relaciones Exteriores) para financiar personal extra para la aplicación del modelo descentralizado establecido por el programa Phare desde 2001	7
Compromisos totales	1 016,2

Fuente: DG Política Regional.

Cuadro 6.4 — Asignación de ISPA

(millones de euros)

País candidato	Proyectos de medio ambiente		Proyectos de transporte		Totales combinados
	Importe total aprobado	Presupuestos 2000	Importe total aprobado	Presupuestos 2000	
Bulgaria	77,98	52,05	80,00	52,00	
República Checa	34,77	27,82	66,22	42,17	
Estonia	19,76	15,81	15,51	12,41	
Hungría	71,72	43,83	190,11	44,16	
Letonia	37,69	26,57	43,44	20,18	
Lituania	22,75	18,20	42,55	34,04	
Polonia	201,84	132,99	329,85	173,97	
Rumanía	181,38	120,60	346,88	118,63	
Eslovaquia	27,22	11,61	38,57	30,85	
Eslovenia	14,19	11,36	10,35	8,28	
Subtotal	689,30	460,82	1 163,48	536,70	
Total de importes aprobados					1 852,79
Total presupuesto 2000					997,52

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.18. Las decisiones de la Comisión adoptadas en 2000 (75 proyectos aprobados) establecen la contribución máxima de ISPA en un total de 1 863 millones de euros. En total se presentaron 143 proyectos a la Comisión, de los cuales 19 no se aceptaron y 39 se pospusieron para presentarlos al Comité de gestión de ISPA en los años siguientes. El propio Comité de gestión de ISPA emitió un dictamen favorable para 85 proyectos. De esos 85 proyectos, la Comisión tomó una decisión en 2000 para 77 de ellos y asignó fondos para otros 75. De acuerdo con el Reglamento de ISPA, el importe no asignado en el año 2000 (865,5 millones de euros) debe asignarse durante los próximos años.

6.19. La Comisión ejecuta los gastos de ISPA mediante protocolos de financiación, que deben redactar ella misma y los países beneficiarios para cada proyecto. La mayoría de ellos, relacionados con proyectos comprometidos durante el año, se firmaron al final de 2000.

Retrasos en la preparación del marco jurídico y administrativo

6.20. Puesto que la naturaleza de ISPA es híbrida, ya que se sitúa entre la ayuda existentes a los países candidatos (como Phare) y la ayuda financiera a los Estados miembros (como el Fondo de Cohesión), fue difícil para la Comisión preparar el marco jurídico y administrativo a tiempo. Además de los 18 meses transcurridos desde diciembre de 1997 para aprobar el Reglamento de ISPA, fueron necesarios otros nueve meses, hasta marzo de 2000, para decidir la asignación de la ayuda entre los países candidatos. A pesar de estos problemas, se aprobaron todas las estrategias nacionales de ISPA y 75 proyectos hasta finales de 2000 gracias al considerable esfuerzo de la Dirección General de Política Regional.

6.21. La preparación de la normativa de ISPA, fue laboriosa y complicada ya que afectaba a varias direcciones generales, que tuvieron que encontrar el equilibrio exacto entre los fondos estructurales y las normas que rigen las ayudas externas.

6.20. *La preparación de los países candidatos empezó en 1999: la negociación de las estrategias, la tramitación de los proyectos y de los procedimientos se llevaron a cabo paralelamente a la preparación del marco jurídico/administrativo desde principios de ese año.*

En su reunión de 21 de diciembre de 1999, el Comité de gestión de ISPA emitió un dictamen favorable a la concesión de asistencia.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.22. Además del tiempo necesario para adoptar el reglamento, se observaron las debilidades siguientes en relación con la aprobación de las normas de aplicación:

- a) las «normas comunes para la subvencionabilidad del gasto» (apartado 7 del artículo 7 del Reglamento de ISPA) no se adoptaron hasta la reunión del Comité de gestión de ISPA ⁽¹⁵⁾, celebrada en diciembre de 1999;
- b) la DG de Política Regional tuvo que empezar con un equipo muy pequeño para preparar ISPA al mismo tiempo que se desarrollaba el marco jurídico para su ejecución. La propia dirección de ISPA no estuvo en pleno funcionamiento hasta el mes de abril de 2000;
- c) un borrador del «manual de ISPA», en el que se contemplan las normas de ejecución de ISPA ⁽¹⁶⁾ se presentó a los países solicitantes en mayo de 2000;
- d) las normas internas que definen las responsabilidades y de consulta entre los servicios no se acordaron formalmente hasta julio de 2000;
- e) a diferencia del Fondo de Cohesión, los países solicitantes no pueden utilizar sus propias normas de

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.22. En esa misma reunión, dicho Comité dio también el visto bueno a las disposiciones de aplicación (recogidas en los anexos de los memorandos de financiación), que se incorporaron en los primeros memorandos de financiación aprobados.

- a) Las normas de admisibilidad de los gastos se aprobaron seis meses antes de la presentación de las medidas de ISPA al Comité de gestión.
- c) El «manual ISPA» se centra en la realización de los proyectos. Todos los aspectos relativos a la preparación de los proyectos habían sido comunicados a los países beneficiarios en los impresos de solicitud de ayuda a principios de 1999.
- d) Las consultas interservicios se rigen por normas generales vigentes en la Comisión; el procedimiento de habilitación del Comisario responsable de la política regional, si bien resulta muy útil, no es estrictamente necesario para que la Comisión pueda tomar decisiones (por procedimiento oral o escrito).
- e) La «Guía práctica» relativa a la tramitación de los contratos públicos modifica y sustituye, por lo que respecta a

⁽¹⁵⁾ Este Comité debe presentar un dictamen sobre el proyecto de medida que debe financiar ISPA. Está compuesto por representantes de los estados miembros y presidido por un representante de la Comisión; el BEI nombra a un representante sin derecho a voto.

⁽¹⁶⁾ Ciertos asuntos, por ejemplo, la utilización de los intereses ingresados por el 20 % anticipado previsto del total del proyecto sólo se contemplan en el manual de ISPA y no en los protocolos de financiación. Esto subraya la importancia de estas normas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

contratación, sino que deben emplear las establecidas en la «Guía práctica» ⁽¹⁷⁾. El Reglamento de ISPA ya ha tenido que modificarse ⁽¹⁸⁾ debido a que en el primer Reglamento no se incluyó una excepción de la aplicación del artículo 114 del título IX del Reglamento financiero ⁽¹⁹⁾, como la prevista en el Reglamento de Phare. Esto causó problemas de cofinanciación por parte del Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (BERD);

- f) los procedimientos administrativos internos no estaban bien definidos; la formulación imprecisa del Reglamento de ISPA provocó largas discusiones sobre cuándo debían realizarse los compromisos y firmarse el protocolo de financiación. Como resultado de los malentendidos administrativos, dos proyectos polacos de medio ambiente ⁽²⁰⁾ de unos 41 millones de euros, que recibieron el dictamen favorable del Comité de gestión de ISPA en octubre de 2000, no se comprometieron en dicho año. La Comisión y los países candidatos ya habían firmado tres protocolos de financiación ⁽²¹⁾ antes de llevarse a cabo los compromisos correspondientes. Por consiguiente, parte del procedimiento interno para la aprobación formal tuvo que iniciarse de nuevo, con lo que el comienzo de los proyectos se retrasó seis meses;
- g) ocho de diez memorandos de acuerdo (celebrados entre la Comisión y los países candidatos) acerca de la utilización del Fondo Nacional ⁽²²⁾, una condición previa para desembolsar los fondos ISPA de la Comisión a los países candidatos, no se firmaron hasta finales de 2000.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

toda la ayuda exterior, una guía anterior que se aplicaba plenamente a ISPA hasta que esta nueva guía entró en vigor (1 de marzo de 2001).

La Comisión es consciente de que el Reglamento de ISPA presenta una laguna relativa a la posibilidad de aplicar excepciones a las disposiciones del artículo 114 del Reglamento financiero. Para paliar ese defecto, el 8 de marzo de 2001 la Comisión presentó al Consejo una propuesta de modificación del Reglamento ISPA [COM(2001) 110 final].

- g) *La firma tardía de los memorandos de acuerdo no retrasó la aplicación de los proyectos en los dos países afectados.*

⁽¹⁷⁾ De acuerdo con el protocolo de financiación, el procedimiento detallado para las licitaciones y la contratación se establece en el manual DIS (sistema de gestión descentralizado) para los programas Phare. No obstante, la parte relativa a los contratos de obra sólo se ha desarrollado parcialmente. La nueva guía práctica estuvo disponible al principio de 2001.

⁽¹⁸⁾ COM(2001) 110 final.

⁽¹⁹⁾ Los ofertantes de otros países distintos de los Estados miembros y los estados receptores pueden participar excepcionalmente en las licitaciones.

⁽²⁰⁾ 2000/PL/16/P/PE002 y 019.

⁽²¹⁾ 2000/PL/16/P/PE001, PT002 y PT003.

⁽²²⁾ Única entidad en cada país candidato a través de la cual se deben canalizar todos los fondos comunitarios concedidos en virtud de ISPA.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.23. Aunque el Reglamento de ISPA no exige la aprobación de las estrategias de los países ISPA, el manual del ISPA ⁽²³⁾ sí lo considera necesario. El 60 % de la documentación sobre estrategia nacional de medio ambiente y transporte se presentó en la misma reunión del Comité de gestión de ISPA en la que se presentaron los proyectos correspondientes, el resto tan sólo unos meses antes. Para evitar más retrasos, se tuvieron que preparar en paralelo las estrategias y los proyectos. Aunque requería importantes esfuerzos por parte de la Comisión, no es el modo más lógico de operar ya que provoca el riesgo de no fijar las estrategias más pertinentes ni identificar los objetivos más adecuados.

6.24. Los retrasos en el proceso de toma de decisiones causaron problemas en algunos países candidatos, en los que parte del presupuesto nacional relativo a un proyecto en concreto se aprobaba y debía emplearse para iniciar el proyecto (a menudo preparado con la ayuda de Phare) antes de la aprobación de la Comisión. Como resultado de ello, los gastos generados antes de la firma del protocolo de financiación no eran admisibles.

No utilización de la asistencia con devolución

6.25. De acuerdo con el Reglamento de ISPA, la ayuda comunitaria puede adoptar la forma de ayuda directa a fondo perdido, de ayuda reembolsable o de cualquier otra forma de ayuda. La financiación de ISPA ha consistido hasta el momento únicamente en subvenciones y el 95 % de los proyectos comprometidos en el año 2000 estaban subvencionados en más del 50 %. El porcentaje máximo del 75 % se aprobó para 41 proyectos, de los que 11 se referían al sector de medio ambiente.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.23. *Con el fin de que las inversiones financiadas con cargo a ISPA respondieran a los objetivos estratégicos de la adhesión, la Comisión solicitó a los países candidatos que elaboraran estrategias antes de que se presentaran los proyectos a los comités de gestión. Por lo general, la preparación de dichas estrategias comenzó mucho antes de que los proyectos se presentaran al Comité y antes de la presentación de las solicitudes a la Comisión. Gracias al enfoque elegido, pudo presentarse al Comité un número suficiente de proyectos de calidad, que reunían las condiciones establecidas en el Reglamento ISPA y se ajustaban a los objetivos estratégicos de la adhesión.*

6.24. *La Comisión es consciente de que los trámites de firma de los memorandos de financiación son engorrosos. Los países candidatos tienen pleno conocimiento de que los gastos comprometidos antes de que la Comisión firme el memorándum de financiación no pueden imputarse a ISPA.*

6.25. *La Comisión desea subrayar que el tipo de ayuda excepcional del 85 %, que autoriza el Reglamento de ISPA, no se aplicó a ningún proyecto en 2000. Puede considerarse que el tipo medio aplicado en ese año (el 64 % aproximadamente) fue moderado, habida cuenta de que muchos de los proyectos no generan ingresos.*

⁽²³⁾ «Es evidente que una identificación eficaz de los proyectos requiere una estrategia... Cada país beneficiario necesita, por lo tanto, definir una estrategia nacional ISPA de transporte y una estrategia nacional ISPA de medio ambiente. [...]. Las estrategias nacionales ISPA deben basarse en las asociaciones para la adhesión y en el programa nacional para la adopción del acervo, y hacer referencia a las mismas, y redactar asimismo los documentos de planificación nacional correspondientes».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.26. Con el fin de reforzar el efecto palanca sobre los recursos disponibles, el Reglamento de ISPA establece que o el nivel de ayuda debe reducirse teniendo en cuenta la disponibilidad de la cofinanciación, la capacidad de las medidas para generar ingresos y una adecuada aplicación del principio de «quien contamina, paga», o que la asistencia debe ser con devolución.

6.27. La DG de Presupuesto defendía la realización de un análisis más exhaustivo de la capacidad de generación de ingresos en la etapa de valoración del proyecto. Por ejemplo, el nivel de aranceles aduaneros o gravámenes fijado debería tener en cuenta el aumento previsto en los ingresos de las familias. Hasta ahora, la Comisión no ha utilizado la ayuda con devolución. El Reglamento del ISPA establece que la ayuda desembolsada a la autoridad gestora o a cualquier otra autoridad pública debe reasignarse para el mismo fin. Los protocolos de financiación deben establecer las modalidades de dichas asignaciones y, en concreto, los mecanismos de control aplicables.

Deficiencias de la asistencia técnica

6.28. La ayuda financiera a los países candidatos para la preparación de sus proyectos (incluido los de creación de instituciones) procedía de diferentes instrumentos ⁽²⁴⁾ financiados por Phare de la siguiente forma:

- a) En 1998 se pusieron en marcha los «Programas especiales de preparación para los Fondos Estructurales (SPP)», con el fin de ayudar a aumentar la capacidad de los países candidatos para desarrollar conocimientos sobre elaboración de políticas, estructuras administrativas y procedimientos presupuestarios necesarios para su futura participación en los programas estructurales de la Unión Europea. Así, Phare

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.26. La Comisión tiene presente que los proyectos deben estar adaptados a los medios económicos de los usuarios de las infraestructuras y que el nivel de ingresos en los países candidatos no representa más que una fracción de los ingresos de los Estados miembros. Al estudiar los proyectos medioambientales, la Comisión evalúa los ingresos futuros, incluida la aplicación del principio de que «quien contamina, paga», y decide el tipo de ayuda que debe aplicarse para que el proyecto resulte viable desde el punto de vista financiero durante todo el ciclo. En el caso de los proyectos medioambientales, los tipos de ayuda oscilaron entre el 49 y el 75 %. En el ámbito de los transportes, en particular por carretera, los proyectos no suelen generar ingresos importantes que permitan reducir el tipo de ayuda. Por otra parte, resulta artificial aplicar un tipo inferior a la financiación de proyectos relativos a corredores de transporte, ya que, por lo general, ISPA sólo financia una parte limitada del corredor.

6.27. La Comisión opina que la ayuda reembolsable requiere estructuras complejas de aplicación, seguimiento y control, de las que aún no disponen los países candidatos. La aplicación prematura de regímenes de ayuda reembolsable sería contraria a los principios de buena gestión de la ayuda comunitaria. El efecto de palanca también puede obtenerse disminuyendo el tipo de la ayuda, tal como se ha hecho en diversos proyectos.

Se invita a los solicitantes a efectuar un análisis financiero del proyecto, que incluya los aspectos mencionados por el Tribunal. La solidez y la calidad de dicho análisis se estudia durante la evaluación.

6.28. Cabe señalar que se alcanzaron los objetivos de estos programas, tal como lo demuestra el número suficiente de proyectos bien desarrollados, que permitió comprometer la totalidad de la asignación de ISPA en 2000.

⁽²⁴⁾ Ejecutados bajo la responsabilidad de la Dirección General de Ampliación y las Delegaciones.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

contribuyó a preparar la aplicación de ISPA y Sapard y a establecer las estrategias nacionales correspondientes. Los SPP podían aplicarse mediante los denominados «proyectos de hermanamiento» ⁽²⁵⁾ como mecanismo principal para la ayuda al desarrollo institucional;

- b) el mecanismo de ayuda a la infraestructura de gran escala, parte 4 (LSIF IV) ⁽²⁶⁾;
- c) otros programas nacionales financiados por Phare ayudaron a los países candidatos a identificar y preparar proyectos ISPA.

La aplicación de estos programas se retrasó debido a problemas con los asesores. En el caso de algunos proyectos de hermanamiento de ISPA en los SPP no había suficiente orientación de la Comisión.

6.29. A partir de 2000, los fondos de ISPA también han estado disponibles para asistencia técnica. Algunos proyectos fueron preparados con la ayuda bilateral de Estados miembros o por los países candidatos por sí solos.

6.30. La Comisión no ha estudiado adecuadamente las necesidades de asistencia técnica, ni definido prioridades. El Tribunal no pudo obtener una estimación completa de la financiación de la Unión Europea en el año 2000 para todas estas diferentes clases de asistencia técnica relacionada con la preparación de proyectos ISPA.

6.30. *La Comisión subraya que la calidad de la asistencia técnica únicamente puede medirse de forma fiable por la calidad de su aplicación.*

En el caso de Phare, la Comisión no tiene ningún inconveniente en extraer datos de los contratos clasificados por códigos. Sin embargo, la preparación para ISPA no corresponde a ningún código existente. Por lo tanto, para obtener la información solicitada por el Tribunal sobre todos los programas mencionados en el apartado 6.36, se requiere una búsqueda manual ad hoc en las bases de datos de gestión contractual Désirée y Perseus. Esa operación es factible desde un punto de vista técnico, si bien requiere mucho tiempo; de ahí que la Comisión considere desproporcionado el coste respecto a las ventajas. La revisión de Phare 2000 contempla la creación de un sistema más elaborado de información relativa a la gestión.

⁽²⁵⁾ Proporciona el marco para que las administraciones y organizaciones con participación pública de los países candidatos trabajen con sus homólogos en los Estados miembros.

⁽²⁶⁾ Precursor de la financiación de ISPA.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.31. Por este motivo, las estrategias de los países y las solicitudes de proyectos ISPA presentadas finalmente a la Comisión no cumplían los criterios de ésta y los distintos servicios implicados de la Comisión tuvieron que realizar un gran trabajo para que alcanzaran un nivel aceptable. En particular, existían fallos en la preparación de los análisis económicos y financieros.

Es necesaria una coordinación para completar el proceso de descentralización

6.32. La creación de dos nuevos instrumentos de preadhesión (ISPA y Sapard) con diferentes Reglamentos y normas de aplicación, junto con el ya existente programa Phare, supuso todo un desafío para los países candidatos, que tuvieron que gestionar estos fondos y, al mismo tiempo, intentar reformar su administración interna (²⁷).

6.33. La identificación de los proyectos de transporte se basó en la evaluación de las necesidades en infraestructuras de transporte (TINA), que determinó los componentes de una futura red transeuropea de transporte (RTT) en los países candidatos. No se hizo una evaluación de necesidades equivalente en el sector medioambiental. Por tanto, la Comisión decidió concentrarse, como en el Fondo de Cohesión, en subsectores específicos. El programa prioritario de medio ambiente para la adhesión (PEPA), que es más amplio que ISPA, está desarrollando una base de datos de posibles proyectos de medio ambiente para ayudar a los países candidatos a identificar proyectos prioritarios a medio y largo plazo. El PEPA se lanzó a finales de 1999 y las primeras revisiones de los países no se presentaron hasta finales de 2000.

6.34. Un factor clave a la hora de determinar el éxito de ISPA es el establecimiento de estructuras adecuadas de programación y gestión en cada país beneficiario (²⁸). El Reglamento de coordinación prevé la que se pueda renunciar al requisito de aprobación ex ante por la Comisión de la selección de proyectos, licitaciones y contrataciones tan pronto como la capacidad de gestión de proyectos, los procedimientos de control financiero y las estructuras financieras públicas de los países candidatos se consideren adecuadas.

6.34. Desde el principio, ISPA se ha venido poniendo en práctica conforme al sistema de ejecución descentralizada (SED), similar al empleado para Phare, lo cual significa que, si bien la aprobación ex ante de los procedimientos de concurso y adjudicación de contratos incumbe a la Comisión, el país candidato ha de encargarse de la ejecución del proyecto tras la firma del memorándum de financiación y, en particular, de su gestión y control financieros. El apartado 2 del artículo 12 del Reglamento relativo a la coordinación establece la supresión del requisito de aprobación previa de los procedimientos de concurso y adjudicación de contratos si se cumplen determinados criterios y condiciones, conforme a una decisión de la Comisión que dé lugar al recurso al sistema ampliado de ejecución descentralizada (SAED). La preocupación de la Comisión en 2000 consistía en garantizar que las autoridades competentes crearan las estructuras necesarias para la gestión de ISPA de acuerdo con el SED, de manera que todo estuviera listo antes de que empezaran a ponerse en práctica los proyectos de ISPA. Ese fue el motivo de que se remitiera a los países candidatos la solicitud de julio de 2000. La evaluación de Phare sentó los principios generales del SAED. La Comisión preparó un único documento de trabajo para Phare e ISPA, que recoge una lista de comprobación de

(²⁷) Véanse las conclusiones del Tribunal en el apartado 5.73 del Informe anual relativo al ejercicio 1999 (DO C 342 de 1.12.2000).

(²⁸) El artículo 9 del Reglamento del ISPA exige a los países beneficiarios que establezcan unos sistemas adecuados de gestión y control a partir del 1 de enero de 2000, y en cualquier caso antes del 1 de enero de 2002.

6.35. Este asunto está estrechamente relacionado con las negociaciones para la adhesión relativas al «Capítulo 28 (Control financiero)». En aquellos países en los que se haya acordado cerrar provisionalmente este capítulo, es importante completar la descentralización, para que dichos países estén preparados cuando se produzca la adhesión. En el documento «Revisión Phare 2000»⁽²⁹⁾ está previsto descentralizar completamente la responsabilidad de la ejecución de ISPA en los países candidatos a partir de 2002 y reforzar la ayuda a las autoridades responsables de la ejecución aprobadas por los países candidatos y por la Comisión. La Dirección General de Política Regional no solicitó a los países candidatos que evaluaran su capacidad para la gestión descentralizada hasta el mes de julio de 2000.

Debe mejorarse la coordinación

6.36. El Reglamento de coordinación especifica que la Comisión es responsable de la coordinación de los tres instrumentos (Phare, ISPA y Sapard), y en particular, del establecimiento de las directrices para la preadhesión de cada país. En la práctica, esto se tradujo en el denominado «Documento de asistencia general» de marzo de 2000 y abril de 2001, que, sin embargo, no hizo más que describir el estado de preparación en los países candidatos en aquel momento.

6.37. Respecto a los proyectos de infraestructura de transporte, no se estableció inicialmente ninguna conexión entre los diferentes Comités de dirección de TINA y RTT y el Comité de gestión de ISPA para garantizar una ejecución armonizada de los proyectos.

6.38. La coordinación entre los servicios para la evaluación de las estrategias nacionales de ISPA y las solicitudes de proyectos está funcionando satisfactoriamente, concretamente desde la formalización de estos procedimientos a mediados de 2000.

cada una de las condiciones previas definidas en el Reglamento (CE) n° 1266/1999 del Consejo. Dicha lista se envió a los países candidatos en enero de 2001 para ayudarlos en la preparación del SAED. A continuación, en 2001 se organizaron reuniones con los países candidatos para explicarles en detalle los requisitos del SAED y las medidas que había que adoptar.

6.35. *El Comité de gestión de Phare estudió el documento de asistencia general de 2001 y le dio una acogida favorable el 26 de abril de 2001. El documento recoge información sobre las prioridades y la distribución orientativa de la asignación financiera por país e instrumento, sobre la coordinación con el BEI y las IFI, y sobre los progresos y perspectivas de la gestión descentralizada.*

6.36. *Un número significativo de representantes de los Estados miembros en el Comité de gestión de ISPA desempeñan asimismo las funciones de Presidente o Vicepresidente de los comités directivos de TINA/RTT. En relación con la coordinación de los proyectos, la Comisión designó a un responsable para cada uno de los 10 corredores. Sobre estas bases, en septiembre de 2000 inició una cooperación con los comités directivos de los distintos corredores.*

⁽²⁹⁾ Comunicación de Verheugen C(2000)3103/2, de 27 de octubre de 2000.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.39. El enfoque del proceso de evaluación varió según las distintas Direcciones Generales:

- a) la Dirección General de Medio Ambiente contrató a un asesor para que elaborara listas de comprobación para el procedimiento de aprobación. Este mismo asesor asesora en los proyectos complejos;
- b) la Dirección General de Energía y Transportes no dispone de todos los recursos necesarios y se centra únicamente en el tema de la coherencia entre los proyectos y las estrategias de transporte nacional y de la Unión Europea;
- c) la dirección ISPA de la Dirección General de Política Regional emplea en ocasiones a asesores externos para la evaluación de los proyectos. Además, se celebró un contrato marco con el BEI, que ofrece asistencia técnica en un número limitado de solicitudes de proyectos.

6.40. No se identificaron directrices claras que ofrezcan criterios de aprobación aparte de las exigencias generalmente formuladas de los anexos I y II del Reglamento ISPA. No existía un enfoque armonizado del procedimiento de evaluación en la DG de Política Regional ni entre los distintos servicios de la Comisión ni se ha realizado un seguimiento de los comentarios de las diferentes direcciones.

SAPARD

Consecuencias de un marco legal complicado

6.41. El Reglamento del programa Sapard es muy complejo, ya que combina elementos de tres ámbitos de política diferentes: la programación plurianual de los Fondos Estructurales, los procedimientos de control financiero del FEOGA-Garantía y los acuerdos internacionales de ayuda exterior. Además, puesto que dichos procedimientos de gestión y control no existían en los países beneficiarios, la Comisión tuvo que desarrollar la base jurídica.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.39.

- b) *La contribución de la DG TREN a las directrices de ISPA sobre transporte ha resultado muy valiosa, tal como queda patente en un documento técnico de 28 de agosto de 2000 presentado a título informativo al Comité de gestión de ISPA en febrero de 2001. Además de ello, en las consultas interservicios la DG TREN comprueba por lo general que los proyectos de transportes se ajustan a una serie de acuerdos europeos (AGR, AGTC, TEM), así como a las disposiciones de la Directiva 96/53/CE relativa a las dimensiones y pesos máximos autorizados.*

6.40. *Los criterios de valoración de los proyectos se describen claramente en el Reglamento y en los impresos de solicitud de ayuda. La valoración de los proyectos corre a cargo de los servicios de la Comisión, conforme a sus competencias respectivas y a un procedimiento interservicios de doble consulta perfectamente experimentado. El seguimiento de las observaciones de las distintas DG se efectúa con arreglo a esas mismas normas internas y está recogido en el procedimiento de habilitación del Comisario responsable de la política regional.*

6.41. *La Comisión estableció un marco financiero para la ejecución de los programas de desarrollo rural en terceros países, que ofrece garantías suficientes en cuanto al uso de los fondos comunitarios y la responsabilidad financiera. Con ello perseguía un objetivo doble: administrar el sistema de una manera que ya había resultado eficaz en la Comunidad y familiarizar a los países candidatos con la aplicación de las normas comunitarias internas antes de su adhesión.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.42. El Reglamento del programa Sapard no definía de forma clara el marco jurídico y de gestión y la Comisión y necesitó siete meses para reconciliar los heterogéneos requisitos y aplicar los principios para la ejecución de Sapard. La Comisión se planteó realizar una nueva propuesta al Consejo para proporcionar una base jurídica, pero no lo hizo al considerar que no era necesario.

6.43. El Reglamento obligaba a la Comisión a adoptar normas financieras detalladas; esto se llevó a cabo en junio de 2000. Puesto que el reglamento no se podía aplicar directamente en los países candidatos, la Comisión tuvo que transformar las normas en un acuerdo internacional (el «Acuerdo de financiación plurianual»). El proceso de elaboración y negociación del acuerdo con los 10 países candidatos duró seis meses y la Comisión aprobó el documento en el que se establecían las normas el 29 de noviembre de 2000.

6.44. Los procedimientos de gestión y control financieros previstos en el acuerdo internacional son los del FEOGA-Garantía (incluidos los organismos pagadores y el procedimiento de liquidación de las cuentas). Los procedimientos de gestión y control financieros que rigen programas similares en los Estados miembros son los de los Fondos Estructurales. A pesar de que los sistemas creados darán a los países candidatos la experiencia pertinente, los procedimientos que se está introduciendo son provisionales y, con la adhesión, no serán necesarios.

La gestión de la Comisión

6.45. Obviamente la Comisión trabajaba con unos plazos muy ajustados para poder establecer el marco jurídico y poner en funcionamiento los programas de desarrollo rural de Sapard y fue un logro, tanto para la Comisión como para los países candidatos, que todos los programas de desarrollo rural se aprobaran a tiempo. Asimismo, el procedimiento de redacción y la firma de los acuerdos internacionales se llevó a cabo satisfactoriamente.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.42. *El Reglamento (CE) n° 1268/1999 del Consejo dispone que Sapard se lleve a cabo conforme a los principios del FEOGA y la legislación relativa a la ayuda exterior de la Comunidad. Además de ello, en el título IX (ayuda exterior) del Reglamento financiero se establece que las tareas de gestión (selección de los proyectos, concursos y adjudicación de contratos) están sujetas a la aprobación ex-ante de la Comisión. La aplicación del Reglamento (CE) n° 1268/1999 dará lugar a la presentación de numerosas solicitudes, a menudo para proyectos de pequeña envergadura; de ahí que la delegación de las tareas de gestión a los países candidatos, contemplada en el Reglamento (CE) n° 1266/1999 del Consejo, fuera necesaria. La configuración de ese nuevo sistema requirió inevitablemente un cierto tiempo.*

6.44. *En el momento de la adhesión, solo serán necesarias algunas pequeñas modificaciones del sistema creado para Sapard para que sea compatible con los requisitos actuales de los Fondos Estructurales y del FEOGA Garantía.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Problemas afrontados por los países candidatos a la hora de establecer los sistemas

6.46. Los países candidatos no tenían ninguna experiencia en el establecimiento de los sistemas de gestión y control necesarios para gestionar los fondos europeos. Además, puesto que existen diferencias entre esos sistemas y los de los Estados miembros, la Comisión debería haber preparado métodos de trabajo específicos para ayudar a los países candidatos a establecer los sistemas necesarios, como se hizo con los organismos pagadores al FEOGA-Garantía en los Estados miembros. La Comisión debería haber fijado normas claras y sencillas con una orientación adecuada antes de que los países candidatos empezaran a crear sus sistemas. En vez, la Comisión proporcionó a los países candidatos las orientaciones que daba a sus Estados miembros para homologar sus organismos pagadores.

6.47. Otra complicación fue que la Comisión redactó los reglamentos de aplicación y los contratos con los países candidatos (que contienen la base jurídica para la gestión y el pago de fondos), al mismo tiempo que los países candidatos elaboraban sus programas de desarrollo rural y establecían sus sistemas. Esto ha supuesto que la gestión se llevara a cabo con un enfoque específico: estudiaban los problemas y se ofrecía asesoramiento únicamente cuando los países candidatos se enfrentaban a ellos.

6.48. Los 10 países candidatos recibieron una ayuda financiera considerable del programa Phare para la aplicación de Sapard. Así, por ejemplo, se comprometieron 3,6 millones de euros a finales de 2000 para Bulgaria, y está previsto comprometer otro millón de euros para el año 2001. Esto demuestra la falta de personal con experiencia en las administraciones de los países miembros y ha requerido un gran esfuerzo por parte de los expertos europeos, especialmente a la hora de establecer los sistemas de gestión. Phare también financió, por más de un millón de euros, los gastos de apoyo de los organismos pagadores de Sapard en los países beneficiarios, como por ejemplo, equipos informáticos. Esto va en contra de la nota explicativa de la línea presupuestaria correspondiente (B7-0 3 0) del presupuesto, en la que se especifica que con independencia del beneficiario, no está permitido ningún gasto administrativo imputado a este artículo. La Comisión interpreta que se autoriza el gasto administrativo. El Tribunal no está de acuerdo con esta interpretación.

6.46. *Se propuso a los países candidatos el método de trabajo adoptado para los Estados miembros. Se trata, en particular, de las directrices relativas a la creación de organismos liquidadores. La Comisión no juzgó oportuno proporcionar otros métodos de trabajo a los países candidatos. No obstante, cuando los países candidatos han solicitado asesoramiento, se les ha brindado una respuesta adecuada a cada problema concreto.*

La Comunicación de la Comisión de 26 de enero ya definía el marco de la ejecución financiera de Sapard, que se precisó en mayor medida en el Reglamento (CE) n° 2222/2000 de la Comisión, de 7 de junio de 2000. La Comisión considera que el enfoque consiste en «normas claras y sencillas», tal como solicitó el Tribunal.

6.47. *Proceder simultáneamente al establecimiento de Sapard y a la elaboración y aprobación de las normas financieras y del acuerdo plurianual de financiación respondía al interés de los países candidatos. Si se hubiera esperado la aprobación definitiva de las normas financieras y del acuerdo plurianual, la Comisión habría podido ser objeto de crítica por el retraso y por un formalismo excesivo y una falta de flexibilidad en la cooperación con los países candidatos.*

6.48. *En opinión de la Comisión, la ayuda al desarrollo institucional en la preparación y aplicación de Sapard es una condición esencial de su éxito. Dado que desde un punto de vista jurídico dicha ayuda que no puede ofrecerse con Sapard, se propone dentro de Phare, con arreglo al Reglamento (CE) n° 1266/1999 del Consejo relativo a la coordinación de la ayuda a los países candidatos en el marco de la preadhesión. La ayuda de Phare se concede en el contexto del apoyo al desarrollo institucional con el fin de desarrollar una capacidad efectiva para aplicar el acervo. El suministro de equipos informáticos a los organismos de Sapard durante la fase inicial forma parte de este enfoque. El ejemplo de Bulgaria, citado por el Tribunal, es pertinente, salvo que el proyecto de 1 millón de euros se incluye en el programa Phare 2000 para Bulgaria y que el programa Phare 2001 para este país no contempla fondos complementarios para dichos equipos.*

La observación relativa a la línea presupuestaria B7-0 3 0, según la cual «cualquiera que sea el beneficiario de la acción, no se autoriza ningún gasto administrativo sobre el presente artículo», debe entenderse junto con las observaciones relativas a la línea presupuestaria B7-0 3 0 A (Gastos para la gestión administrativa). En otras palabras, todo gasto administrativo relacionado con la gestión de Phare debe financiarse con cargo a la línea B7-0 3 0 A. En este caso, el suministro inicial de equipos informáticos no supone un gasto administrativo vinculado a la aplicación del proyecto, sino a la del propio proyecto Phare.

Fallos en el análisis de los sistemas de gestión y control realizado por la Comisión

6.49. La base legal de Sapard exige que la decisión de la Comisión sobre la gestión descentralizada se base en un análisis de los sistemas de gestión y control del país candidato en cuestión. En vista de la importancia de la decisión relativa a la acreditación y con el fin de garantizar una base sólida a la misma, dicha revisión deberían realizarla personas funcionalmente independientes del personal que ha asesorado a los países candidatos acerca del establecimiento de los sistemas. En el seno de la Comisión, sin embargo, las actividades de asesoramiento y control no siempre han estado claramente separadas en el ámbito del programa Sapard.

6.50. De acuerdo con la práctica general de auditoría, el análisis de un sistema debe basarse en la identificación de los riesgos. Sin embargo, la lista de comprobación utilizada por la Comisión para verificar si se cumplen las condiciones especificadas en el Acuerdo de financiación plurianual (que incluye la reglamentación financiera), no se basa en un análisis de riesgos. Como resultado de ello, no se abarcan distintas áreas de riesgo, en particular: la superposición entre Phare y Sapard y las cualificaciones del personal de la autoridad competente en cada uno de los países candidatos, responsable de conceder la acreditación a sus organismos (pagadores) nacionales de Sapard. Por otro lado, no se han incluido comprobaciones específicas para el requisito contemplado en el Acuerdo de financiación plurianual, según el cual el gasto sólo es procedente si el uso de la ayuda cumple los principios de buena gestión financiera, en concreto los de economía y coste-eficacia.

6.49. *Al margen de sus competencias operativas, un auditor no puede ni encargarse ni participar en la gestión de las actividades de la entidad controlada ni, en este caso concreto, ser responsable de la instauración de los procedimientos y estructuras de gestión del programa Sapard. En otras palabras, un auditor puede:*

- a) *efectuar tareas de auditoría y contabilidad y asesorar a este respecto;*
- b) *asesorar en ámbitos estrechamente vinculados con la auditoría y en los cuales sea necesariamente competente.*

Habida cuenta de la naturaleza de la auditoría, las autoridades y los auditores intercambiaron opiniones sobre los procedimientos y las estructuras durante las misiones de reconocimiento y el estudio realizado por el auditor por decisión de la autoridad competente.

6.50. *La Comisión decidió fundar sus controles en la comprobación de la totalidad de los elementos contemplados en el acuerdo plurianual de financiación y no en un análisis del riesgo.*

La posibilidad de solapamiento entre Phare y Sapard está recogida en el programa de auditoría sobre la recepción de las propuestas de proyectos, la comprobación contable de los contratos y la notificación de la aprobación. La Comisión considera que la comprobación de estas propuestas a partir de una muestra ofrece una garantía razonable de detección de los posibles solapamientos.

Se comprobó la «calidad» de los currículum vitae del personal que trabaja para el Fondo Nacional, aunque este aspecto no figura explícitamente en la lista de comprobación.

Por lo que se refiere al ahorro y la relación coste-eficacia, y con arreglo al artículo 4 del Acuerdo plurianual de financiación, la buena gestión financiera y en particular el ahorro y la rentabilidad constituyen criterios de subvencionabilidad. Se procede a comprobar los medios que emplea el organismo liquidador para evaluar los procesos y los controles correspondientes que, desde un punto de vista operativo, cubren ese concepto. Pese a que la lista de comprobación no menciona expresamente este tipo de comprobaciones, ese aspecto se supervisa desde la perspectiva de los criterios de subvencionabilidad.

CONCLUSIONES

6.51. En el año 2000, la Comisión se enfrentó a la difícil tarea de aplicar dos nuevos programas en los países candidatos y preparar, al mismo tiempo, a esos países para la adhesión. Con todo, logró aprobar 75 proyectos para ISPA y 10 programas de desarrollo rural para Sapard, y comprometió casi todos los créditos disponibles. Sin embargo, prácticamente no se utilizaron créditos de pago (véanse los apartados 6.12, 6.18 y 6.43).

6.52. No pudo iniciarse ningún proyecto en el año 2000 debido al retraso en la adopción del marco jurídico y a las demoras en el establecimiento de las estructuras y los procedimientos administrativos aplicables en la Comisión, todo lo cual retrasó el trabajo de preparación. Sapard sufrió retrasos adicionales, porque la Comisión tuvo que aclarar primero el marco jurídico y de gestión, que no se había definido de forma precisa en el reglamento (véanse los apartados 6.20 a 6.24 y 6.39 a 6.41).

- La Comisión debería analizar y desarrollar la forma en que ejecutará nuevos programas de gasto mientras se está desarrollando la base jurídica, con el fin de garantizar que dichos programas se puedan aplicar de forma puntual y efectiva.

6.51. *El volumen de pagos no es anormal y refleja las primeras fases de la aplicación de los proyectos. Los pagos irán aumentando a medida que progresen los proyectos y se produzcan gastos.*

6.52. *La utilización de ISPA y Sapard se ha ajustado a las prácticas comunitarias habituales, según las cuales toda nueva política se define en un acto del Consejo que requiere la posterior elaboración por parte de la Comisión de manuales, disposiciones o normativas de aplicación. De acuerdo con los procedimientos institucionales pertinentes, la Comisión no pudo adoptar normativas hasta que el Consejo estableció el marco jurídico básico.*

Una vez que el Consejo hubo aprobado el marco jurídico, la Comisión y los países candidatos necesitaron un cierto tiempo para establecer las estructuras administrativas pertinentes, presentar y aprobar los programas y seleccionar los proyectos. Para efectuar un trabajo similar, los Estados miembros necesitarían al menos un plazo semejante.

La magnitud de la ayuda comunitaria concedida con cargo a ISPA para financiar inversiones en infraestructuras no tiene precedentes. Los proyectos de envergadura en este ámbito suelen requerir una fase inicial larga y bien preparada. La ejecución de varios proyectos ya se inició en 2000 con la preparación del concurso y los contratos.

Las normas financieras de Sapard se aprobaron simultáneamente a la evaluación y la aprobación por parte de la Comisión de los programas Sapard, proceso que concluyó mucho antes de que los países estuvieran preparados para poner en práctica los proyectos. El hecho de que la mayoría de los países tardara en crear los organismos de Sapard responde a diversos motivos, por lo general relacionados con el alcance de la tarea. En la actualidad, los organismos de Sapard funcionan en dos países, mientras que en otros ni siquiera el procedimiento de autorización a escala nacional se encuentra en fase de terminación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.53. Las administraciones nacionales de los países candidatos tuvieron grandes dificultades para gestionar más del doble de la cantidad previa de ayudas para la adhesión, para familiarizarse con nuevas y diferentes normativas y para reformar sus propias administraciones al mismo tiempo. Para ello fue preciso un fuerte compromiso por parte de cada uno de los países candidatos, lo que no siempre estaba claro, y un esfuerzo significativo de la Comisión, que no siempre se dió en tiempo oportuno (véanse los apartados 6.27 a 6.31 y 6.44 a 6.45).

- La Comisión debe proporcionar la mejor orientación y el mejor asesoramiento técnico a tiempo, mediante manuales, métodos de trabajo específicos y normas, con el fin de ayudar a los países candidatos a contraer los compromisos necesarios.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.53. *La Comisión ha proporcionado a los países candidatos el marco jurídico para la puesta en práctica de los programas de ayuda, así como asesoramiento considerable y amplia asistencia técnica, a través de sus propios servicios y en varias acciones específicas financiadas por Phare y otras fuentes.*

La Comisión es consciente de los esfuerzos desplegados por los países candidatos para establecer estructuras y procedimientos adaptados a sus estructuras internas y conformes al acervo comunitario. Los manuales y los métodos de trabajo o normas particulares propuestos por la Comisión abarcaban únicamente los elementos comunes, mientras que los aspectos específicamente nacionales no podían tratarse sino en el contexto de los programas de asistencia técnica financiados con cargo a Phare.

CAPÍTULO 7

Gastos administrativos

7.0. ÍNDICE	Apartados
Gastos de funcionamiento de las instituciones y órganos comunitarios	7.1-7.90
Introducción	7.1
Gestión presupuestaria	7.2-7.3
Apreciación específica en el marco de la declaración de fiabilidad	7.4-7.36
Alcance de la fiscalización	7.4
Fiabilidad de las cuentas y legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	7.5-7.7
Parlamento	7.8-7.11
Consejo	7.12
Tribunal de Justicia	7.13-7.14
Comisión	7.15-7.18
Procedimientos de adjudicación de contratos	7.19-7.32
Otras observaciones	7.33-7.36
Seguimiento de observaciones anteriores	7.37-7.68
Seguimiento del Informe especial nº 8/98 sobre los servicios de la Comisión encargados de la lucha contra el fraude	7.37-7.61
Seguimiento de las diversas observaciones anteriores del Tribunal sobre la gestión de los gastos inmobiliarios de las instituciones	7.62-7.68
El régimen retributivo aplicable a los empleados comunitarios	7.69-7.90
Introducción	7.69-7.71
Régimen retributivo actual	7.72-7.78
El sistema comunitario frente a otros sistemas	7.79-7.83
Valoración del sistema comunitario	7.84-7.89
Observación final	7.90
Control de los organismos comunitarios descentralizados	7.91-7.119
Introducción	7.91-7.93
Ejecución presupuestaria	7.94
Estados financieros y mantenimiento de las cuentas	7.95-7.99
Disposiciones financieras	7.99
Seguimiento de las observaciones anteriores	7.100-7.102
El empleo en los organismos descentralizados y el desarrollo de sus actividades	7.103-7.119

El personal de los organismos descentralizados	7.104
Contratación y gestión del personal	7.105-7.108
Evolución del personal y desarrollo de las actividades de los organismos descentralizados	7.109-7.116
Conclusión	7.117-7.119
Control de las Escuelas Europeas	7.120-7.127
Disposiciones financieras	7.121-7.123
Contribuciones a los gastos escolares	7.124-7.127

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS
INSTITUCIONES Y ÓRGANOS
COMUNITARIOS*Introducción*

7.1. La rúbrica 5 de las perspectivas financieras, «Gastos administrativos» agrupa los créditos de funcionamiento de las instituciones y de los órganos (parte A del presupuesto en el caso de la Comisión), cuya ejecución se presenta en el **cuadro 7.1**. Estos créditos están gestionados directamente por estas instancias y sirven esencialmente para pagar los salarios, dietas y pensiones de sus miembros y de su personal, así como los alquileres, adquisiciones inmobiliarias y gastos administrativos diversos. El reparto del personal así retribuido se recoge en los **cuadros 7.2 y 7.3**. Estos créditos también permiten, en el caso de la Comisión, subvencionar asociaciones y organismos que contribuyen al desarrollo de diversos aspectos de las actividades de la Unión Europea.

Gestión presupuestaria

7.2. El Tribunal ha revisado la información presentada en los volúmenes I a IV de la cuenta de gestión. Los volúmenes I y III contienen un comentario sobre la gestión presupuestaria del ejercicio y, en particular, explicaciones de la variación entre el presupuesto inicial aprobado y los créditos finalmente disponibles, así como entre los créditos finalmente disponibles y los utilizados. El examen del Tribunal no pretendió proporcionar garantías de la fiabilidad de dichas explicaciones. Más bien, trató de identificar cualquier variación significativa de la que no se faciliten explicaciones e identificar cualquier explicación que pueda considerarse equívoca. El examen no reveló ningún caso en que las explicaciones no parecieran plausibles, salvo en el Consejo, donde gastos de misión por un total de unos 0,50 millones de euros corresponden a misiones efectuadas en 1999 sin créditos ni compromiso previo.

7.2. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento está siempre dispuesto a proseguir con las otras instituciones los esfuerzos destinados a aumentar la transparencia de la información presentada en la cuenta de gestión. No obstante, el Parlamento señala a la atención del Tribunal la información contenida en la cuenta de gestión, que justifica de forma sintética cada una de las variaciones entre créditos iniciales y créditos finales. Estas variaciones son, por otra parte, el resultado de transferencias aprobadas por las autoridades presupuestarias a la vista de informaciones más detalladas que les fueron transmitidas.

7.2. RESPUESTAS DEL CONSEJO

Por lo que se refiere al capítulo relativo a la gestión presupuestaria, el Tribunal plantea el caso de los gastos de misión por un total de 0,5 millones de euros efectuados en 1999 que debieron financiarse con cargo al presupuesto del año 2000. En efecto, el Consejo ha podido comprobar que se tomaron medidas internas —a nivel de los servicios competentes— para que en el futuro se evite una situación de este tipo y con esta seguridad pudo aprobar la transferencia en cuestión.

Cuadro 7.1 — Gastos administrativos 2000 ⁽¹⁾ (recapitulación por sección)

(millones de euros)

	Total	Sección I	Sección II	Sección III — Parte A (incluida la Oficina de Publicaciones)	Sección IV	Sección V	Sección VI	Sección VII	Sección VIII
		Parlamento	Consejo	Comisión	Tribunal de Justicia	Tribunal de Cuentas	CES	CDR	Defensor del Pueblo
Límite de las perspectivas financieras	4 798	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Evolución del presupuesto 2000									
Créditos iniciales	4 704	965	348	3 069	131	70	81	35	4
Créditos definitivos disponibles ⁽²⁾ ⁽³⁾	4 725	980	354	3 069	131	70	81	35	4
Ejecución del presupuesto 2000 ⁽³⁾									
Créditos utilizados ⁽⁴⁾	4 656	973	350	3 025	129	66	76	32	3
% de los créditos definitivos disponibles	99	99	99	99	99	94	94	91	82
Créditos prorrogados a 2001 ⁽⁵⁾	0	0	0	0	0	0	0	0	0
% de los créditos definitivos disponibles	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Créditos anulados	71	7	5	44	2	4	5	3	1
% de los créditos definitivos disponibles	1	1	1	1	1	6	6	9	18

⁽¹⁾ En el sentido de las perspectivas financieras.

⁽²⁾ Créditos presupuestarios modificados tras los presupuestos rectificativos y suplementarios y transferencias.

⁽³⁾ No incluye los créditos prorrogados de 1999, los créditos procedentes de la nueva utilización de ingresos, así como de los ingresos resultantes de la participación de terceros y otros ingresos correspondientes a un destino determinado y los créditos reconstituidos.

⁽⁴⁾ Importes contraídos y que hayan dado lugar bien al pago durante el ejercicio, bien a la prórroga automática al ejercicio 2001.

⁽⁵⁾ Prórrogas no automáticas.

Para mayor información sobre la ejecución presupuestaria, véanse las ilustraciones gráficas III y IV del anexo I del presente informe.

Fuente: Cuenta de gestión 2000.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.3. El planteamiento general adoptado por las instituciones con respecto al análisis de la gestión presupuestaria no informa a los lectores de las características más significativas del gasto del ejercicio. Todas las instituciones se centran en explicar las variaciones entre los resultados y el presupuesto, a veces con gran detalle. Sin embargo, la manera de hacerlo es incoherente tanto entre las instituciones como dentro de ellas. El análisis con frecuencia deja poco claros asuntos clave de la gestión presupuestaria: por ejemplo, el Parlamento no explica el procedimiento para emplear créditos no utilizados de otras líneas presupuestarias en las amortizaciones de principal sobre edificios; la Comisión no ha explicado las importantes variaciones que afectan al capítulo 70 (gastos de personal de apoyo y gastos de funcionamiento descentralizados); y ninguna de las instituciones explica las diferencias entre los importes comprometidos y los pagos efectuados. Es deseable que las instituciones faciliten en el futuro un análisis más global, centrado en las principales tendencias en los gastos y en los elementos patrimoniales fundamentales, y que presenten indicadores clave de economía y eficiencia.

7.3. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

También sobre este punto, el Parlamento está dispuesto a proseguir sus esfuerzos. En lo que respecta más concretamente a los pagos anticipados en el ámbito de los edificios, el Parlamento, en aras de una utilización óptima de los créditos puestos a su disposición y de una buena gestión financiera, utiliza los créditos no empleados para reforzar los créditos destinados a la financiación de los edificios. De ello resultan ahorros importantes que permiten a la institución hacer frente a nuevas necesidades sin aumentar su parte de las perspectivas financieras. En cualquier caso, los refuerzos efectuados son previamente aprobados por la Autoridad Presupuestaria sobre la base de las informaciones que le son comunicadas.

7.3. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión explorará con las demás instituciones un planteamiento coordinado sobre los gastos administrativos y,

Cuadro 7.2 — Situación de la plantilla por institución y por categoría del personal a 31 de diciembre de 2000

Instituciones	Funcionarios	Agentes temporales	Auxiliares	Agentes locales	JED ⁽⁷⁾	ENC ⁽⁸⁾	Consejeros	Total
Parlamento Europeo y Defensor del Pueblo ⁽¹⁾	3 283	587	219	32	—	—	—	4 121
Consejo	2 505	38	—	—	—	—	—	2 543
Comisión ⁽²⁾								
— Funcionamiento [Bruselas, Luxemburgo ⁽³⁾ , Estrasburgo]	15 414	512	976	—	—	529	26	17 457
— Centro Común de Investigación ⁽⁴⁾	759	922	219	—	—	—	—	1 900
— Investigación a gastos compartidos	416	972	369	—	—	—	—	1 757
— Representaciones en la Unión y personal en comisión de servicios en órganos descentralizados	445	13	23	187	—	—	—	668
— Delegaciones, representaciones y oficinas exteriores	690	3	—	2 142	—	10	—	2 845
Tribunal de Justicia	758	223	20	—	—	—	1	1 002
Tribunal de Cuentas	405	119	22	—	—	—	1	547
CES ⁽⁵⁾	470	66	23	—	—	—	1	560
CDR ⁽⁶⁾	165	59	12	—	—	—	—	236
Total	25 310	3 514	1 883	2 361	—	539	29	33 636

⁽¹⁾ Defensor del Pueblo: 11 agentes temporales y 6 agentes auxiliares.

⁽²⁾ Total Comisión: 24 627 (17 724 funcionarios, 2 422 agentes temporales, 1 587 agentes auxiliares, 2 329 agentes locales, 0 jóvenes expertos en delegación, 539 funcionarios nacionales en comisión de servicios y 26 consejeros especiales).

⁽³⁾ Incluida la EUR-OP.

⁽⁴⁾ Personal del CCI y de la Comisión en el CCI.

⁽⁵⁾ Comité Económico y Social.

⁽⁶⁾ Comité de las Regiones.

⁽⁷⁾ Jóvenes expertos en delegación (JED).

⁽⁸⁾ Expertos nacionales en comisión de servicio (ENC).

Fuente: Instituciones en cuestión.

Cuadro 7.3 — Situación de la plantilla por institución y por lugar de destino a 31 de diciembre de 2000

Lugar de destino	Parlamento Europeo y Defensor del Pueblo		Consejo		Comisión Europea										Tribunal de Justicia		Tribunal de Cuentas		CES / CDR ⁽⁷⁾		Total				
	1999	2000 ⁽²⁾	1999	2000	Funcionamiento ⁽⁴⁾		Representaciones en la Unión y personal en comisión de servicios en órganos descentralizados		Delegaciones ⁽⁵⁾		Investigación a gastos compartidos ⁽⁶⁾		Centro de investigación ⁽⁶⁾		Total 1999	Total 2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	
					1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000											
Estados miembros (sede)																									
— Bruselas	1 641	1 716	2 495	2 515	14 623	14 548	—	—	—	—	1 570	1 554	63	59	16 256	16 161	—	—	1	1	762	796	21 155	21 189	
— Luxemburgo	2 252	2 202	—	—	2 884	2 909	—	—	—	—	64	79	1	1	2 949	2 989	966	1 002	552	546	—	—	6 719	6 739	
— Estrasburgo	53	63	3	3	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	57	66	
Estados miembros (no sede)	132	140	—	—	—	—	721	668	—	—	104	107	1 911	1 840	2 736	2 615	—	—	—	—	—	—	2 868	2 755	
Total Estados miembros ⁽¹⁾	4 078	4 121	2 498	2 518	17 508	17 457	721	668	—	—	1 738	1 740	1 975	1 900	21 774	21 765	966	1 002	553	547	762	796	30 799	30 749 ⁽¹⁾	
Fuera de Estados miembros	—	—	24	25 ⁽³⁾	—	—	—	—	2 523	2 845	24	17	—	—	2 547	2 862	—	—	—	—	—	—	2 571	2 887	
Total general	4 078	4 121	2 522	2 543	17 508	17 457	721	668	2 523	2 845	1 762	1 757	1 975	1 900	24 321	24 627	966	1 002	553	547	762	796	33 370	33 636	

⁽¹⁾ Estados miembros: Bélgica: 21 377, Dinamarca: 34, Alemania: 340, Grecia: 33, España: 111, Francia: 168, Irlanda: 170, Italia: 1 422, Luxemburgo: 6 730, Países Bajos: 185, Austria: 33, Portugal: 29, Finlandia: 24, Suecia: 25, Reino Unido: 63.

⁽²⁾ Defensor del Pueblo: Bruselas 3, Estrasburgo 14.

⁽³⁾ Fuera de la Unión: Ginebra 15 y Nueva York 10.

⁽⁴⁾ Incluida la EUR-OP.

⁽⁵⁾ Delegaciones, Representaciones y oficinas exteriores.

⁽⁶⁾ Bruselas: 16 13, Luxemburgo: 80, Ispra: 1 227, Karlsruhe: 216, Geel: 184, Petten: 157, Sevilla: 55, Naka: 17, Garching: 48, Culham: 3, Frascati: 8, Cadarache: 28, Jülich: 6, Padua: 2, Viena: 2, Madrid: 4, Utrecht: 2, Bolonia: 1, Londres: 2, Roma: 1, Estocolmo: 1 (incluido el personal a gastos compartidos).

⁽⁷⁾ Comité Económico y Social y Comité de las Regiones.

Fuente: Instituciones en cuestión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

siempre que pueda llegarse a un acuerdo con dichos órganos, desarrollará un planteamiento coherente del programa de gastos que deberán aplicar todos.

Los créditos inscritos en el capítulo A-7 0 se administran de manera descentralizada. A principios de año, cada DG/Servicio recibe una «dotación global» de créditos administrativos, incluidos los créditos para recurrir a personal externo, desglosados entre las distintas partidas del capítulo A-7 0. Cada DG/Servicio tiene la posibilidad a continuación de reorganizar sus créditos entre distintas partidas ajustándolos a las necesidades. Se realizan transferencias en curso de ejercicio para reflejar estos ajustes. Globalmente, las líneas «personal externo» han sido reforzadas con 3,3 millones de euros a partir de otras líneas de créditos administrativos del título A-7. En la práctica el refuerzo se ha concentrado en la línea A-7 0 0 0 «Auxiliares» también a partir de la línea A-7 0 0 2 «Prestatarios de servicios». Los refuerzos de la línea A-7 0 0 0 se debían, en particular, a la realización de aquellas acciones específicas no previstas en el momento en que se estableció el anteproyecto de presupuesto 2000, al esfuerzo de acelerar la reabsorción del saldo pendiente de liquidación en el ámbito de las relaciones externas, a la reintegración de algunas tareas anteriormente confiadas a oficinas de asistencia técnica, así como a refuerzos para hacer frente a necesidades específicas vinculadas a importantes reconversiones en distintos servicios de la Comisión.

En 2000, también hubo dos transferencias de la Autoridad Presupuestaria. 2 283 000 euros se transfirieron de la partida A-7 0 0 0 «Auxiliares» al título A-6 «Delegaciones» para acompañar el proceso de desconcentración de la aplicación de los programas de ayuda a terceros países. La segunda transferencia de la Autoridad Presupuestaria se refirió a 2 000 000 de euros transferidos del capítulo A-10 0, donde el Parlamento Europeo los había puesto en reserva, a la línea A-7 0 0 3 (END). El efecto neto de estas dos transferencias fue una disminución de 283 000 euros de los créditos disponibles en el capítulo A-7 0.

Apreciación específica en el marco de la declaración de fiabilidad

Alcance de la fiscalización

7.4. El examen efectuado por el Tribunal se ha centrado en la totalidad de las cuentas y operaciones relativas a los gastos administrativos (rúbrica 5 de las perspectivas financieras).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Fiabilidad de las cuentas y legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes

7.5. Los sondeos y tests analíticos así efectuados ponen de manifiesto una situación que, salvo algunas observaciones específicas, es globalmente satisfactoria.

7.6. Las **cuentas presupuestarias** y los estados financieros en apoyo del **balance consolidado** ofrecen una imagen fiel de los gastos de funcionamiento de las instituciones y órganos comunitarios. Los **compromisos fuera del balance** ofrecen una presentación más informativa de las cargas futuras correspondientes a pensiones. El coste anual de los derechos a pensión adquiridos durante el ejercicio ahora está indicado. Sin embargo, en opinión del Tribunal, sería preferible que el pasivo se presentara en el balance y que el coste anual correspondiente se incluyera en el cálculo del resultado económico, de conformidad con las Normas contables internacionales. La presentación del inmovilizado ha mejorado, pero todavía presenta un tratamiento contable incorrecto señalado en los apartados 7.8 a 7.10, 7.12, 7.13 y 7.14, y 7.16.

7.7. Salvo los hechos presentados en el apartado 7.6, el Tribunal considera por lo tanto que las cuentas de las instituciones de la Unión Europea son fiables en su presentación de los gastos administrativos y del activo y pasivo correspondientes. También considera que las operaciones subyacentes son, globalmente, legales y regulares. El Tribunal señala que sus propias cuentas son objeto de un informe comparable realizado por auditores independientes ⁽¹⁾.

7.6. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento está dispuesto a seguir las recomendaciones del Tribunal en cuanto a la presentación del balance financiero si el conjunto de las instituciones decide adoptar el enfoque propuesto. En lo que respecta a las inmovilizaciones, véanse las respuestas a los apartados 7.8 a 7.10.

7.6. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión opina, que en esta fase, lo más importante es dar una información completa sobre los compromisos asumidos en materia de pensiones en los estados financieros. Como reconoce el Tribunal, la Comisión incluyó una información exhaustiva en el anexo de los estados financieros.

El procedimiento que debe seguirse para la deuda de las pensiones de las entidades públicas no es, actualmente, objeto de consenso a nivel internacional y requiere un análisis contable muy profundo. El procedimiento recomendado por el Tribunal dista mucho de que lo sigan los Estados miembros u otros países terceros muy avanzados en materia de contabilidad pública.

Por otra parte, la Comisión subraya que la IFAC (International Federation of Accountants) aún no ha adoptado una norma estándar aplicable al sector público respecto a las pensiones.

⁽¹⁾ DO C 312 de 7.11.2001.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Parlamento

7.8. Por primera vez, el Parlamento ha inscrito en su balance en la rúbrica «Arrendamiento financiero», por un valor neto contable de 367,40 millones de euros, el edificio Louise Weiss de Estrasburgo, de conformidad con las disposiciones aprobadas por la Comisión en materia de gestión contable del inmovilizado no financiero ⁽²⁾ y con las observaciones anteriores del Tribunal. Las notas del balance no mencionan que se trata de un valor estimado ni que el Parlamento ha impugnado unos costes de cerca de 21,5 millones de euros. Además, el valor de este activo está afectado por una cierta subestimación. De hecho, el importe incluye el valor del terreno, de 8,8 millones de euros, sobre el cual, contrariamente a las normas aplicables, se han calculado amortizaciones por un importe acumulado de 1,2 millones de euros. Por otra parte, un importe de 20 millones de euros corresponde al valor de equipos específicos sobre los que el Parlamento ha aplicado las amortizaciones al tipo anual máximo del 25 %, por un valor acumulado al final del ejercicio 2000 de 60 millones de euros, sin conocer la naturaleza de los equipos en cuestión y de los tipos de amortización que deberían aplicarse realmente.

7.9. Se ha introducido una mejora significativa en la gestión de los otros inmovilizados materiales con la entrada en servicio de un nuevo sistema de gestión de inventario (ELS) y una aplicación para el cálculo de las amortizaciones, medidas que permitirán presentar una valoración de estos activos más fiable que en el pasado, principalmente cuando la realización del programa de inventario físico, que estaba muy avanzada al final del ejercicio 2000, se termine y se contabilice en las bases de datos del inventario contable. Al final del ejercicio 2000, los bienes todavía no identificados en un inventario físico representaban un valor total de 1,4 millones de euros, alrededor del 4,1 % del valor de los bienes inventariables que figuran en el balance.

7.10. No obstante, el inventario no recoge los bienes adquiridos por los grupos políticos del Parlamento con los créditos que se les proporcionaron.

7.8. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

En caso de que el valor definitivo del edificio no se conozca a final del ejercicio 2001, las observaciones del Tribunal de Cuentas Europeo serían tomadas en consideración en la preparación de las notas al balance relativas a la rúbrica «alquiler-financiación» del edificio Louise Weiss. Por otra parte, en cuanto esté disponible el reparto de bienes, el cálculo de la amortización se ajustará a las recomendaciones del Tribunal.

7.9. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

La mejora aportada por el nuevo sistema de gestión de inventario (ELS) es significativa. El porcentaje del valor de los bienes inventariables que figuran en el balance y no localizados se refiere únicamente a los bienes muebles (sin incluir el valor de los bienes inmuebles también incluidos en el balance).

7.10. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento es consciente del problema planteado por el Tribunal y se esforzará por aportar una solución con la ayuda de los grupos políticos.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 2909/2000 de la Comisión, de 29 de diciembre de 2000, relativo a la gestión contable del inmovilizado no financiero de las Comunidades Europeas (DO L 336 de 30.12.2000, p. 75).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.11. En el ejercicio 2000 se pagaron horas extraordinarias remuneradas, por un coste de 0,54 millones de euros, sin autorización previa, sin que se haya demostrado la imposibilidad de proceder antes a recuperaciones de horas y, en cerca de una cuarta parte de los casos, sin que se haya documentado su justificación.

Consejo

7.12. Aunque se puso en servicio en 1995, el edificio Justus Lipsius está inscrito, por un importe de 339,1 millones de euros, bajo la rúbrica «Inmovilizaciones en curso» debido a que el acta auténtica todavía no se ha firmado y por ello no se ha sometido a amortizaciones. Ahora bien, este edificio está pagado íntegramente y los riesgos y ventajas inherentes a la propiedad están por ello sustancialmente transferidas al Consejo. Este activo, por tanto, debería estar inscrito en la rúbrica «Terrenos y construcciones» por un valor neto contable de 257,7 millones de euros, una vez deducidas las amortizaciones acumuladas de 81,4 millones de euros. Por otra parte, la ausencia de inventario físico no permite garantizar que el inventario contable (8,52 millones de euros) de las demás inmovilizaciones materiales corresponda a la realidad.

Tribunal de Justicia

7.13. Por primera vez, los edificios en arrendamiento financiero figuran en el balance. Su valor neto contable, 96 millones de euros, está sobrestimado en unos 2,1 millones de euros debido a que, en el caso del anexo B, la amortización se calculó a partir del ejercicio siguiente al de comienzo de su puesta en servicio. Además, las notas en el balance no mencionan el carácter provisional de este valor, ya que todavía se están manteniendo negociaciones para determinar la incidencia financiera de determinados defectos de construcción.

7.11. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

Las horas suplementarias son inherentes al ritmo de los trabajos impuesto por la actividad parlamentaria y, por lo tanto, son inevitables, regulares y gestionadas dentro del límite de las dotaciones presupuestarias, lo que explica en parte la ausencia de autorización escrita. Las horas prestadas son, no obstante, objeto de relaciones detalladas firmadas por el superior jerárquico y su pago está limitado por las disposiciones en vigor. No obstante, la ausencia de justificación constatada por el Tribunal fue señalada a las Direcciones Generales, que desde entonces se ajustan a las obligaciones a este respecto.

7.12. RESPUESTAS DEL CONSEJO

Por lo que se refiere al problema de las modalidades de inscripción del edificio Justus Lipsius, el Consejo comparte el análisis del Tribunal, pero desea explicar que la elección de la inscripción en la rúbrica «Inmovilizaciones en curso» se debía a la complejidad jurídica de la situación a la que se agregaba la fecha tardía de la formalización de la norma contable de que se trata. Por otra parte, el Consejo procede actualmente al inventario físico (dentro del año 2001), lo que resolverá el problema de la fiabilidad del inventario contable.

7.13. RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Con ocasión de la elaboración del balance a 31 de diciembre de 2001, se introducirá una corrección en el valor neto contable con el fin de tener en cuenta la sobrestimación del valor de los edificios señalada por el Tribunal de Cuentas. Por otra parte, se tomará en consideración en dicho balance el impacto económico que pudiera resultar de las negociaciones en curso relativas a determinados defectos de construcción. Si no finalizasen a tiempo las negociaciones, se incluirá una nota sobre el particular en el balance.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.14. La fiabilidad del valor de las demás inmovilizaciones materiales, 9,8 millones de euros en total, no puede garantizarse. Contrariamente a lo que había anunciado en sus respuestas a las observaciones efectuadas por el Tribunal en su informe anual relativo al ejercicio 1999 ⁽³⁾, el Tribunal de Justicia todavía no ha aplicado el nuevo sistema de gestión de inventario ni ha procedido a un inventario físico completo. Por otra parte, para la elaboración de su balance no ha aplicado las amortizaciones que, según los elementos transmitidos a la Comisión para la elaboración del balance consolidado, ascienden a 6,1 millones de euros.

Comisión

7.15. Los gastos administrativos de la Comisión y las rúbricas de activo y pasivo correspondientes forman una pequeña parte de los estados financieros globales consolidados, de cuya fiscalización se informa en el capítulo 9 del presente informe. Las siguientes observaciones se refieren sólo a los elementos que corresponden a gastos administrativos.

7.16. El Tribunal observa que los estados financieros mencionan por primera vez las obligaciones contraídas por la comisión en el marco de los trabajos de renovación del edificio Berlaymont, estimadas en 374 millones de euros. Esta operación inmobiliaria merece, además, examinarse desde el punto de vista de la buena gestión financiera, teniendo en cuenta en particular la falta de control de la Comisión sobre estos costes de renovación.

7.14. RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Durante el ejercicio 2000, el Tribunal de Justicia procedió a la implantación de su nuevo sistema informatizado de inmovilizaciones acompañado de un inventario físico. De este trabajo, que no finalizó hasta principios del ejercicio 2001, se desprende que subsistían determinadas incoherencias entre el inventario físico y los datos registrados en el nuevo sistema informatizado. Dada la insuficiente fiabilidad de los referidos datos, se decidió en el mes de febrero de 2001 no proceder al cálculo del importe de la amortización de las inmovilizaciones materiales que debían consignarse en el balance del Tribunal de Justicia que se remitió entonces a la Comisión Europea. No obstante, habida cuenta del avance del trabajo de aproximación entre los datos del sistema de inventario y los del inventario físico, pudo efectuarse una estimación del importe de amortización en el mes de abril de 2001, que se remitió a la Comisión para que fuese incluida en el balance consolidado. Procede señalar igualmente que las adaptaciones necesarias de la base de datos informatizados se concluirán a finales del año 2001. En estas circunstancias, para el balance a 31 de diciembre de 2001, se efectuará un cálculo de amortización a través del nuevo sistema informatizado de inmovilizaciones.

7.16. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En el marco del Grupo de trabajo interinstitucional e inter-servicios, creado para establecer las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 2909/2000 de la Comisión, de 29 de diciembre de 2000, sobre gestión contable del inmovilizado no financiero, la Comisión velará por que las normas contables recogidas en el Reglamento mencionado se interpreten de manera homogénea por los distintos servicios de las instituciones.

Por lo que respecta a la formación, la Comisión encuentra pertinente la observación del Tribunal y estudiará las posibilidades de organizar tales cursos.

⁽³⁾ DO C 342 de 1.12.2000, p. 172.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.17. La fiabilidad del valor del inmovilizado material no puede garantizarse. La Dirección General de Relaciones Exteriores ha tenido en cuenta la totalidad de los programas informáticos instalados en las delegaciones, por un valor contable neto de 0,13 millones de euros cuando, en las oficinas centrales de la Comisión, sólo se han tenido en cuenta los que están cubiertos por una licencia de sitio o un contrato de «grandes cuentas». En cambio, no se ha incluido en el balance el coste de licencias para el Servicio de Traducción, que forma parte de un contrato por un valor de 1,25 millones de euros. La descentralización de la gestión administrativa implica un mayor riesgo de heterogeneidad en las prácticas de los distintos servicios de la Comisión, de los que algunos probablemente todavía no están familiarizados con los trabajos de preparación de los estados financieros. Las DG Administración y Presupuesto deben garantizar la coherencia, la formación y la supervisión necesarias.

7.18. Las deudas a largo plazo incluyen un importe de 8,80 millones de euros para el fondo de desempleo de los agentes temporales, cuya fiabilidad no puede garantizarse sin una conciliación, desde 1998, con las contribuciones aportadas y las indemnizaciones pagadas.

7.18. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión reconoce la importancia de un seguimiento apropiado del fondo de desempleo con el fin de garantizar un equilibrio presupuestario a largo plazo. Se compromete a adoptar las medidas necesarias para reabsorber el retraso producido en el análisis de los ingresos y gastos del fondo de desempleo en los próximos meses.

Procedimientos de adjudicación de contratos

Alcance del examen

7.19. El Tribunal examinó el diseño y el funcionamiento de los controles de los procedimientos de adjudicación de contratos utilizados por las instituciones para adquirir servicios, suministros y obras. El examen incluyó:

- a) una revisión de los controles existentes en las instituciones para garantizar el cumplimiento de los artículos pertinentes del Reglamento financiero, sus normas de desarrollo y de las directivas sobre adjudicación de contratos públicos para la adquisición de servicios, suministros y obras;
- b) un examen de los procedimientos de adjudicación de contratos y de los pagos correspondientes, seguidos en una muestra ampliada de operaciones efectuada por las instituciones.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Base jurídica de los procedimientos y controles en materia de adjudicación de contratos

7.20. El Reglamento financiero expone las responsabilidades de los distintos participantes en el proceso de adjudicación de contratos y el marco para garantizar que se siguen los procedimientos de licitación adecuados:

- a) el ordenador de pagos es el responsable de contraer compromisos financieros en nombre de la institución y por tanto de asegurar que se siguen los procedimientos adecuados. Estos deben respetar las directivas del Consejo sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de obras públicas, suministros y contratos de servicios;
- b) el sistema de control previsto por el Reglamento financiero viene proporcionado conjuntamente por la Comisión Consultiva de Compras y Contratos (CCCC) y el interventor. Antes de la firma de un contrato, la CCCC emite un dictamen sobre la idoneidad del procedimiento seguido para la selección del adjudicatario y sobre los términos propuestos del contrato;
- c) el interventor asiste a las reuniones de la CCCC como observador y comprueba que el compromiso, la autorización del gasto y el pago son correctos y conformes a los reglamentos.

Resultados de la fiscalización

Funcionamiento de los sistemas de control

Aplicación del sistema previsto por el Reglamento financiero

7.21. Se ha aplicado el sistema de control previsto por el Reglamento financiero. Cada institución tiene una CCCC, compuesta conforme al Reglamento financiero, que se reúne regularmente durante el año. En cada institución el interventor está representado en las reuniones de la CCCC y examina los procedimientos de licitación.

7.22. No se ha establecido una CCCC interinstitucional, pese a que muchas necesidades de adjudicación de contratos son comunes a varias instituciones. Ocasionalmente, las instituciones mayores organizan licitaciones interinstitucionales específicas, a las que las instituciones más pequeñas están invitadas a asociarse.

7.22. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

La falta de CCCC interinstitucional está paliada por el reconocimiento de una CCCC principal, que es la de la institución principal para la licitación. El dictamen de esta CCCC es seguido en principio por las otras CCCC.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.22. RESPUESTAS DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

El Comité Económico y Social (CES) utiliza esporádicamente los resultados de las licitaciones convocadas por otras instituciones. No obstante, resulta frecuente que el procedimiento de contratación pública empleado por otras instituciones no permita al CES utilizar dichos resultados por cuestiones formales o porque no se hayan tenido en cuenta las necesidades específicas del CES. El CES propone, por lo tanto, que las operaciones de contratación pública, en particular las realizadas por las instituciones más importantes, se organicen de manera más sistemática a nivel interinstitucional.

7.22. RESPUESTAS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

El Comité de las Regiones (CDR) utiliza siempre que puede los resultados de las licitaciones convocadas por otras instituciones. No obstante, resulta frecuente que el procedimiento de contratación pública empleado por otras instituciones no permita al CDR utilizar dichos resultados por cuestiones formales o porque no se hayan tenido en cuenta las necesidades específicas del CDR. El CDR propone, por lo tanto, que las operaciones de contratación pública, en particular las realizadas por las instituciones más importantes, se organicen de manera más sistemática a nivel interinstitucional.

Funcionamiento de estos controles en las instituciones

7.23. En general, el Tribunal encontró unos sistemas que funcionaban de la manera prevista en cada institución, pero observó una debilidad aplicable a todas ellas. La CCCC y el interventor, pese a actuar *ex ante* (antes de que se contraiga el compromiso), son controles de detección concebidos para señalar errores en procedimientos ya efectuados. Por consiguiente, cuando se identifican problemas con los procedimientos, las opciones de acciones correctoras con frecuencia resultan muy costosas y poco prácticas para la institución. Por lo tanto, en la práctica los dictámenes de las CCCC reflejan los intereses generales de las instituciones y no se limitan a emitir un dictamen sobre si el procedimiento de licitación es correcto. Este es un elemento que contribuye a los escasos casos de dictámenes negativos emitidos en las instituciones más grandes y a la adopción de la política de no emitir nunca dictámenes negativos seguida por algunas de las demás instituciones. Como resultado, en una serie de casos, las CCCC emitían dictámenes favorables combinados con críticas explícitas de determinados aspectos del procedimiento de licitación y recomendaciones para mejorar las futuras prácticas.

7.23. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

La observación del Tribunal de Cuentas según la cual las CCCC, movidas por el interés global de las instituciones, emitirían un porcentaje muy bajo de dictámenes desfavorables para evitar que se reinicie el procedimiento en la fase final, parece subestimar el procedimiento de consultas previas decidido en 1997 por la Secretaría General. Así, los ordenadores deben someter a la CCCC los textos de las licitaciones regidos por las directivas de contratos públicos antes del lanzamiento del procedimiento, para detectar los problemas con anterioridad y asegurarse, en la medida de lo posible, de que el procedimiento seleccionado es el más adecuado para aprovisionarse al mejor precio. Si aparece un problema en las fases posteriores, el expediente se devuelve para nuevo examen de las ofertas, lo que permite corregir la irregularidad señalada.

7.23. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Es cierto que en la gran mayoría de casos, la CCCC y el control financiero emiten sus dictámenes sobre procedimientos ya llevados a cabo. Sin embargo, los ordenadores nacionales tienen la posibilidad de presentar ficheros de adquisición a la CCCC en cualquier etapa del procedimiento, por ejemplo antes de publicar una licitación o de remitir las condiciones.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.23. RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

En la medida en que le atañan las observaciones del Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Justicia señala que la Comisión consultiva de compras y contratos (CCCC) de la institución no tiene en modo alguno como política no emitir nunca dictámenes negativos. Es cierto que, de acuerdo con su función de asesoramiento, la CCCC puede, en determinados casos, acompañar sus dictámenes de observaciones críticas sobre determinados aspectos del procedimiento seguido en un proyecto de contrato concreto; pero los elementos que motivan dichas observaciones no son de tal naturaleza que puedan justificar un dictamen negativo sobre el proyecto de contrato considerado.

7.23. RESPUESTAS DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

El texto del Tribunal de Cuentas podría dar la impresión de que la CCCC del CES, al ser un órgano pequeño, no emite jamás dictámenes negativos. Sin embargo, en el año 2000, la CCCC emitió dictámenes no favorables respecto al 5 % de los expedientes presentados. En 2001, la CCCC ha emitido igualmente algunos dictámenes negativos.

7.23. RESPUESTAS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

El texto del Tribunal de Cuentas podría dar la impresión de que la CCCC del CDR, al ser un órgano pequeño, no emite jamás dictámenes negativos. Sin embargo, en el año 2000 la CCCC emitió dictámenes no favorables respecto al 4 % de los expedientes presentados. En 2001, la CCCC ha emitido igualmente algunos dictámenes negativos.

7.24. El funcionamiento de la CCCC y del interventor en dos instituciones revelan las características específicas siguientes:

- a) en la Comisión, la imposibilidad de identificar en el sistema contable los gastos resultantes de la adjudicación de contratos, junto con la aplicación del muestreo para la selección de expedientes de propuestas de compromiso y de pago que van a ser examinados por el interventor, dificultaba a éste la labor de garantizar que todos los contratos que deberían haberse presentado a la CCCC antes de la firma se han presentado efectivamente y que se han seguido las recomendaciones señaladas por dicha comisión;

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.24. RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

b) el Tribunal de Justicia interpreta el Reglamento financiero y la Directiva sobre adjudicación de contratos públicos de manera diferente de las demás instituciones, aplicando unos derechos especiales de giro (DEG) de 200 000 en lugar del umbral de 130 000 DEG a la hora de evaluar si una adjudicación de contratos propuesta entra dentro del ámbito de aplicación de las Directivas sobre suministros y servicios.

b) *La interpretación en que se basa la administración del Tribunal de Justicia para determinar el umbral aplicable se basa en las siguientes consideraciones.*

El artículo 56 del Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al presupuesto general de las Comunidades ⁽¹⁾, dispone que «en la adjudicación de los contratos cuyo importe alcance o supere los límites máximos previstos por las Directivas del Consejo por las que se coordinan los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios, cada institución deberá cumplir las mismas obligaciones que las que incumben a los organismos de los Estados miembros en virtud de dichas Directivas».

El artículo 7 de la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios ⁽²⁾, en su versión modificada por la Directiva 97/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾ y el artículo 5 de la Directiva 93/36/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministros ⁽⁴⁾, en su versión modificada por la Directiva 97/52/CE, establecen unos umbrales de aplicación de la Directiva de 130 000 derechos especiales de giro (en lo sucesivo «DEG») y de 200 000 DEG, respectivamente, según que las entidades adjudicadoras estén o no designadas en el anexo I de la Directiva 93/36/CEE.

Dado que las Directivas sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos se dirigen a los Estados miembros y no a las instituciones comunitarias, el anexo I de la Directiva 93/36/CEE enumera solamente determinadas entidades adjudicadoras de los Estados miembros y no de las instituciones comunitarias, en la medida en que éstas son entidades adjudicadoras en el sentido del artículo 128 del Reglamento (Euratom, CECA, CE) n° 3418/93 de la Comisión, de 9 de diciembre de 1993, sobre normas de desarrollo de disposiciones del Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 ⁽⁵⁾.

Al establecer dos umbrales las Directivas 92/50/CEE y 93/36/CEE, modificadas por la Directiva 97/52/CE, procede determinar el umbral aplicable a las instituciones comunitarias (que deberán cumplir, con arreglo al artículo 56 del Reglamento financiero antes citado, las mismas obligaciones que incumben a los organismos de los Estados miembros) partiendo del origen de dicha diferencia de umbral. La introducción del umbral de 130 000 DEG resulta del Acuerdo sobre contratación pública celebrado en Marrakech el 15 de abril de 1994. El apartado 1 del artículo 1 de dicho Acuerdo define su ámbito de

⁽¹⁾ DO L 356 de 31.12.1977, p. 1.

⁽²⁾ DO L 209 de 24.7.1992, p. 1.

⁽³⁾ DO L 328 de 28.11.1997, p. 1.

⁽⁴⁾ DO L 199 de 9.8.1993, p. 1.

⁽⁵⁾ DO L 315 de 16.12.1993, p. 1.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

aplicación. Dispone lo siguiente: «El presente Acuerdo es aplicable a todas las leyes, reglamentos, procedimientos o prácticas relativos a los contratos que celebren las entidades sujetas al cumplimiento del presente Acuerdo que se detallan en el apéndice I.». El anexo I de dicho apéndice enumera las entidades a las que se aplica el umbral de 130 000 DEG. En el epígrafe reservado a las Comunidades Europeas, las entidades citadas se dividen en entidades de las Comunidades Europeas y entidades adjudicadoras de los Estados miembros. El primer punto, titulado «European Community entities» cita exclusivamente al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea como entidades de las Comunidades Europeas que están sujetas al umbral de 130 000 DEG previsto en el citado Acuerdo.

Por último, la interpretación anterior no puede resultar contradicha por indicaciones que pudieran figurar en el vademécum de la CCCC de la Comisión. Se trata, en efecto, de un documento interno de dicha institución, que no puede imponerse, por tanto, a las demás instituciones. Por lo demás, dicho vademécum indica expresamente que la Comisión es una de las entidades adjudicadoras sujetas al Acuerdo de Marrakech sobre contratación pública, sin pronunciarse sobre el estatuto de las demás instituciones comunitarias a este respecto.

Resultados de las pruebas de conformidad y de confirmación

7.25. El Tribunal examinó una muestra de pagos relacionados con la prestación de servicios, suministros u obras con el fin de determinar, en su caso, si antes de la firma del contrato se habían seguido los procedimientos de licitación correctos y si el sistema de control establecido había funcionado eficazmente.

7.26. El Tribunal sólo encontró un caso en que el procedimiento de licitación seguido presentaba graves problemas: el relativo a la prestación de seguridad en los edificios del Parlamento Europeo en Estrasburgo, que el Parlamento pidió al Tribunal que examinara. La CCCC emitió un dictamen favorable. Sin embargo, el interventor retuvo su visado porque el candidato elegido, ya con contrato, había sido favorecido por el hecho de que los servicios del Parlamento no habían facilitado a todos los candidatos información completa sobre la remuneración de los empleados, a quienes otro contratista tendría la obligación de haber contratado por ley nacional (en virtud de la Directiva de transferencia de empresas) de haberse elegido su oferta. El Parlamento no podía, según los términos del contrato anterior, obligar al contratista a facilitar una información que consideraba como comercialmente confidencial. La institución hizo caso omiso de la negativa del interventor. El Tribunal

7.26. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

En este expediente, el ordenador, consciente de la necesidad de garantizar en la medida de lo posible la igualdad de los licitadores, consiguió que el contratista afectado comunicase el importe de la masa salarial y el índice de remuneración de los agentes activos, a pesar de que no contaba con medio jurídico alguno para obligarle a proporcionar estas informaciones a sus competidores. A continuación, el ordenador comunicó estos datos a todos los licitadores. La CCCC consideró que estas informaciones permitirían asegurar la igualdad de trato y que las empresas que habían desistido estaban en condiciones de presentar una oferta realista. Sobre esta base, y a la luz de un dictamen del Servicio Jurídico en el que se confirmaba que el ordenador no disponía de medios para exigir información complementaria y que había actuado con arreglo a la legislación aplicable, la Mesa del Parlamento Europeo ha decidido hacer caso omiso de la negativa de visado del

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

comparte la preocupación expresada por el interventor y considera que en el futuro el Parlamento debería tener en cuenta la ley nacional y garantizar que todos los licitadores reciben el mismo tratamiento.

interventor para este asunto. El dictamen del Servicio Jurídico, que concluye que debe aplicarse la Directiva sobre traspasos de empresas después de la atribución del contrato, se confirma en la interpretación del Tribunal de Justicia en una sentencia de 25 de enero de 2001 (Oy Liikenne Ab contra Pekka Liskojärvi y Pentti Juntunen).

De cara al futuro, la CCCC recomendó, en un primer momento, a los ordenadores interesados que impusiesen a los nuevos contratistas, en el marco de las futuras licitaciones tras la expiración de los contratos en curso, la obligación de comunicar los datos de que se trata a los licitadores. No obstante, posteriormente la CCCC tuvo que replantearse esta recomendación a la vista del dictamen del Servicio Jurídico en el que se demostraba que los ordenadores no disponen de ningún medio jurídico para obligar al titular de un contrato a proporcionar esa información y que una obligación de ese tipo podría incluso romper la igualdad de trato en detrimento de ese prestatario. Por consiguiente, la institución ha establecido la práctica consistente en mencionar específicamente en el pliego de condiciones, para todos los contratos del mismo tipo, que las condiciones en materia de posible incorporación del personal activo a la plantilla de un nuevo contratista están reguladas con arreglo a la legislación nacional aplicable.

Por último, cabe señalar que, tal como indica el Tribunal, el Parlamento ha considerado que las cuestiones que planteaba este caso merecían un examen detallado por parte del Tribunal, al que se remitió el asunto mediante carta de la Presidencia, de 8 de mayo de 2000. Además, este problema se ha tratado con las autoridades nacionales interesadas.

7.27. Además, el Tribunal detectó una serie de casos de aparentes debilidades en el sistema destinado a garantizar el cumplimiento de los reglamentos y directivas:

7.27. RESPUESTAS DEL CONSEJO

Por lo que se refiere a los contratos públicos, en relación con los cuales el Tribunal ha detectado ciertos casos en que no se ha seguido correctamente la normativa, el Consejo desea subrayar, por su parte, que el Secretario General Adjunto ha procedido a una reforma fundamental de las prácticas internas relativas a los contratos, concretamente con el objetivo de garantizar a partir de 2002 que, para cada compra de importancia, una unidad totalmente independiente de los ordenadores delegados se haga cargo de la elección previa del procedimiento, así como de la ejecución del mismo. Se trata, pues, de una precaución adicional con el objeto de obtener la conformidad reglamentaria.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- a) cinco casos en que los motivos para solicitar la exención de los procedimientos de licitación eran cuestionables o no estaban respaldados por pruebas presentadas a la CCCC (Tribunal de Justicia: 4, Consejo: 1). Cuatro de estos casos eran contratos de servicios en ámbitos técnicos en los que se solicitaba la exención en virtud la letra d) del artículo 59 del Reglamento financiero;
- b) un caso en que un contrato se escindió en varios contratos, con el efecto de que las disposiciones de las directivas no se aplicaron a una parte del proceso de adjudicación (Tribunal de Justicia);
- c) un contrato de arrendamiento que también incluía obras de renovación que no se habían licitado (CES y CDR);
- d) cuatro casos de contratos con un valor superior al umbral de competencia de la CCCC que no se habían presentado a ésta (Comisión: 2, Consejo: 1, CES y CDR: 1);
- e) un caso de un anuncio indicativo anual publicado a mediados de 1997 en lugar de al comienzo del año, como implican las Directivas sobre la adjudicación de contratos públicos para acelerar el proceso de adjudicación de contratos (Comisión).

Conclusión y recomendaciones

7.28. En general, los procedimientos de adjudicación aplicados por las instituciones son legales y regulares. Las infracciones, cuando se producen, se deben en general a la falta de experiencia en el ámbito de la licitación para prestaciones particulares y a las presiones a los servicios para aprobar soluciones administrativamente convenientes, como las exenciones a los procedimientos de licitación basadas en «razones técnicas» para facilitar el compromiso de fondos antes del final del ejercicio.

7.27. RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

- a) *De los cuatro contratos objeto de las observaciones, dos tienen un importe total que supera el umbral de 130 000 DEG pero está por debajo del umbral de 200 000 DEG. Por ello, no se procedió a la publicación de un anuncio de licitación respecto a estos dos contratos, como se desprende de la explicación facilitada anteriormente al responder a la letra b) del apartado 7.24).*

Por lo que respecta a los otros dos contratos, el Tribunal de Justicia no comparte la opinión del Tribunal de Cuentas según la cual se ha aplicado equivocadamente la letra d) del artículo 59 del Reglamento financiero. El Tribunal de Justicia estima, en efecto, que tanto en un caso como en otro, el servicio sólo podía prestarlo un determinado proveedor, lo que justificaba la conclusión con cada uno de ellos de un acuerdo directo.

- c) *El Tribunal de Justicia considera que las circunstancias especiales del contrato objeto de esta observación demuestran que no ha existido fraccionamiento del mercado y que no se han infringido las disposiciones aplicables a los contratos públicos.*

7.27. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- e) *No todos los planes de adquisición se conocen a principios de año. En estos casos, los anuncios orientativos pueden también publicarse a lo largo del año.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.29. Las instituciones necesitan introducir un sistema de medidas preventivas, como la formación de los ordenadores de pagos en los procedimientos de adjudicación de contratos y la creación de listas de comprobación, para complementar la función desempeñada actualmente por la CCCC y el interventor y así mejorar el cumplimiento de las directivas. En el futuro, también serán importantes las revisiones de los sistemas de control interno y las pruebas de conformidad, debido a la desaparición programada de la CCCC y el interventor.

7.29. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento ofrece actualmente un curso sobre los procedimientos de licitación. No obstante, su contenido deberá potenciarse en el futuro. Por otra parte, el sistema de consultas previas establecido en 1997 (véase el apartado 7.23) permite evitar los problemas con posterioridad al procedimiento.

7.29. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La formación intensiva en los procedimientos de licitación pública y contratación ya se está llevando a cabo para los servicios de la Comisión.

7.29. RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

La administración del Tribunal de Justicia ya organizó, en el mes de mayo de 2001, un curso de formación sobre el procedimiento de contratación pública, destinado, en particular, a los gestores de los servicios ordenadores de pagos. Dicho curso versó, por un lado, sobre el Reglamento financiero, así como sus modalidades de ejecución y, por otro, sobre las diversas Directivas en materia de adjudicación de contratos públicos.

7.29. RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Desde hace ya varios años, el Tribunal de Cuentas dispone de un sistema de control interno destinado a garantizar la regularidad de los procedimientos de adjudicación de sus contratos.

En primer lugar, ha formado a una especialista en la materia cuya función es asesorar y acompañar a los diversos ordenadores de pagos interesados. Aunque esta agente esté asignada a un servicio particular de la Secretaría General, se encuentra a la disposición de los demás servicios si es necesario; como ejemplo reciente, podemos citar el caso de la licitación relativa al Audit «Automation Project».

Por otra parte, antes de celebrar formalmente un contrato, los ordenadores consultan al Servicio Jurídico sobre su proyecto de licitación, tanto en lo que respecta al pliego de condiciones propiamente dicho, como a la conformidad con las disposiciones reglamentarias vigentes, en particular con las directivas aplicables a los contratos públicos del procedimiento previsto (información previa en el Diario Oficial, publicación en el Diario Oficial, etc.)

7.29. RESPUESTAS DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

El CES acepta las recomendaciones del Tribunal dirigidas a adoptar disposiciones que mejoren los conocimientos técnicos

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

en el ámbito de la prospección de mercados (formación de ordenadores y administradores y desarrollo de listas de control).

Puesto que los conocimientos técnicos en el ámbito de la prospección de mercados están concentrados alrededor de la Comisión Europea y dada la necesidad de lograr la armonización interinstitucional, el Comité propone que se apliquen dichas medidas en estrecha colaboración con la Comisión.

7.29. RESPUESTAS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

El CDR acepta las recomendaciones del Tribunal dirigidas a adoptar disposiciones que mejoren los conocimientos técnicos en el ámbito de la prospección de mercados (formación de ordenadores y administradores y desarrollo de listas de control).

Dado que los conocimientos técnicos en el ámbito de la prospección de mercados están concentrados alrededor de la Comisión Europea, y dada la necesidad de lograr la armonización interinstitucional, el Comité propone que se apliquen dichas medidas en estrecha colaboración con la Comisión.

7.30. Todas las instituciones deberían aplicar los mismos umbrales a la hora de decidir si una adjudicación de contratos de servicios o suministros recae dentro del ámbito de las Directivas 92/50/CEE y 93/36/CEE sobre la adjudicación de contratos públicos.

7.30. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento apoya todas las iniciativas tendentes a armonizar las prácticas de las instituciones. No obstante, entiende que el importe máximo que determina si la adjudicación del contrato se inscribe en el marco de las Directivas relativas a los servicios y suministros es de 200 000 euros. Esta opinión se basa en el hecho de que el Acuerdo sobre contratación pública (anexo 4 del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio) hace referencia expresa únicamente al Consejo y a la Comisión como instancias adjudicadoras de las Comunidades. Esta distinción se recoge en el Reglamento (CE) n° 1687/2001 de la Comisión por el que se modifica el Reglamento sobre normas de desarrollo de disposiciones del Reglamento financiero.

7.30. RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Véase la respuesta a la letra b) del apartado 7.24.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.31. Puesto que las modificaciones que se propone introducir a las disposiciones de aplicación prevén aumentar el umbral de competencia de las CCCC entre 300 000 y 500 000 euros, las instituciones deberían estudiar la posibilidad de crear una CCCC interinstitucional, lo que tendría la ventaja de concentrar la competencia en la materia, simplificar el proceso, aumentar la independencia de la CCCC con respecto a objetivos institucionales particulares y mejorar la coherencia de la interpretación del Reglamento financiero y de las directivas.

7.32. Las instituciones deberían centrarse en particular en el control de los siguientes ámbitos de riesgo para mejorar el respeto del Reglamento financiero y las directivas sobre adjudicación de contratos:

- a) la identificación tardía y la estimación incorrecta de las necesidades en materia de compras;
- b) el recurso a los procedimientos negociados sin demostrar plenamente que los bienes y servicios sólo podían ser proporcionados por un contratista o proveedor determinado.

7.31. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El concepto de una CCCC interinstitucional ha sido el tema recurrente de los debates interinstitucionales. La conclusión general ha sido que una CCCC interinstitucional, si bien ofrece ventajas potenciales obvias en términos económicos, tiende a ser incómoda en la práctica. También plantea cuestiones de responsabilidad y autonomía institucionales. Sin embargo, la Comisión está de acuerdo en que hay que seguir explorando los beneficios potenciales de la cooperación interinstitucional, por ejemplo el uso de cláusulas de licitación que permitan a otras instituciones beneficiarse de contratos existentes.

7.31. RESPUESTAS DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

A la luz de los conocimientos técnicos necesarios y de la necesidad de tramitar los expedientes de forma armonizada con las otras instituciones, el CES apoya a priori la propuesta del Tribunal de crear una CCCC interinstitucional.

7.31. RESPUESTAS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

A la luz de los conocimientos técnicos necesarios y de la necesidad de tramitar los expedientes de forma armonizada con las demás instituciones, el CDR apoya en principio la propuesta del Tribunal de crear una CCCC interinstitucional.

7.32. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

La CCCC presta toda la atención necesaria a las letras a) y b), siendo los procedimientos objeto de un control muy estricto, cualquiera que sea su motivación.

7.32. RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El Tribunal de Cuentas comparte plenamente esta recomendación, que aplica desde ahora.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Otras observaciones

7.33. El CES y el Comité de las Regiones (CDR) no han registrado en sus balances respectivos el valor de los edificios, de 225 millones de euros, por los que suscribieron contratos de arrendamiento enfiteúutico con opción de compra en diciembre de 2000, ni siquiera el importe del anticipo de 26 millones de euros abonado (que la Comisión no obstante ha recogido en el balance consolidado). La clave de distribución de estos activos, común entre el CES y el CDR todavía no se ha fijado.

7.34. La Comisión ha sacado de su activo equipos informáticos por un valor contable neto de 80 000 euros, robados durante los últimos cinco años. Esto no suscita observaciones desde el punto de vista de la fiabilidad del balance, pero sí preocupaciones con respecto a la propia existencia de estos robos, algunos de los cuales han sido de material nuevo justo después de su entrega, ya que el valor de adquisición de estos equipos era, en el período de cinco años, superior a un millón de euros. Aunque el material robado sólo representaba cada año el 0,15 % en número y el 0,126 % en valor del conjunto del equipo informático, la pérdida

7.33. RESPUESTAS DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

El valor de los edificios Montoyer y Belliard será inscrito en el balance 2001, en cuanto se hayan obtenido los correspondientes permisos de urbanismo y medio ambiente necesarios para la ejecución de las obras. Además, el Comité ha señalado en los comentarios al balance la existencia de esos dos contratos de arrendamiento enfiteúutico.

La corrección relativa al adelanto de 26 millones de euros, incluida por la Comisión en el balance consolidado, es decir después del cierre de cuentas del CES, será transcrita en la contabilidad del mismo.

Antes del cierre del ejercicio 2001 se establecerá la clave de reparto fijo de los activos comunes del CES y CDR.

7.33. RESPUESTAS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

El valor del edificio Montoyer será inscrito en el balance 2001, así como el del edificio Belliard en cuanto se hayan obtenido los correspondientes permisos de urbanismo y medio ambiente necesarios para la ejecución de las obras.

La corrección relativa al adelanto de 26 millones de euros, incluida por la Comisión en el balance consolidado, es decir, después del cierre de cuentas del CDR, será transcrita en la contabilidad del mismo.

Antes del cierre del ejercicio 2001 se establecerá la clave de reparto fijo de los activos comunes del CDR y el CES.

7.34. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Con el fin de ajustarse a las recomendaciones emitidas por el Tribunal de Cuentas sobre la DAS 1999, la Comisión modificó el tratamiento de los equipos informáticos robados para la DAS 2000.

En lo sucesivo, la Comisión se ajustará a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas así como a las condiciones del Reglamento de inventario y procederá, al menos una vez al año, a la introducción de un expediente de desclasificación para los equipos robados durante este período.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

de nuevos equipos aún no instalados muestra que la Comisión debe adoptar las medidas necesarias para proteger este tipo de activos.

7.35. La nomenclatura presupuestaria y los problemas de imputación, que el Tribunal había señalado en su Informe anual relativo al ejercicio 1998 ⁽⁴⁾, suponen una falta de transparencia en la naturaleza de los gastos inmobiliarios de las instituciones. La nomenclatura presupuestaria debería modificarse de manera que, al igual que en el Tribunal de Justicia ⁽⁵⁾, las cuentas permitan distinguir los alquileres, los gastos de adquisición y los demás tipos de gastos, como los cánones enfitéuticos, que se inscriben en el marco de una eventual compra futura.

Por lo que se refiere a la protección contra los robos, la prevención y la protección contra el robo entran dentro de las atribuciones del Servicio de Protocolo y Seguridad de la Comisión (DG ADMIN). Además de las medidas directas, como, por ejemplo, una mayor vigilancia durante los traslados, este servicio lleva a cabo regularmente campañas de sensibilización ante el problema de los robos. Estas campañas están destinadas a los funcionarios y demás agentes de la Comisión y se realizan, fundamentalmente, mediante anuncios y el correo interno.

7.35. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

Para responder al deseo del Tribunal, el Parlamento había creado en el presupuesto de 1998 una subpartida por tipo de gasto. Posteriormente, la Autoridad Presupuestaria decidió suprimir todas las subpartidas del presupuesto, que sólo ha conservado la distinción entre «alquileres y censos enfitéuticos» y «adquisición de bienes inmuebles». No obstante, las subpartidas se han mantenido en las cuentas de la institución y permiten disponer de informaciones por tipo de gasto. Así pues, el Parlamento consultará a las otras instituciones sobre una modificación de la nomenclatura destinada a hacer más transparentes los gastos inmobiliarios y presentará una propuesta a las Autoridades Presupuestarias para el presupuesto 2003.

7.35. RESPUESTAS DEL CONSEJO

Por lo que se refiere a la nomenclatura presupuestaria, el Consejo estudiará dicha cuestión en el marco de la preparación del AP 2003.

7.35. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión examinará la posibilidad de atenerse a la recomendación del Tribunal y modificará, cuando proceda, su nomenclatura presupuestaria, a partir del ejercicio 2003, con el fin de crear una distinción entre los gastos vinculados a:

- alquileres,
- adquisiciones,
- rentas enfitéuticas.

⁽⁴⁾ DO C 349 de 3.12.1999, apartado 6.5.

⁽⁵⁾ Cuyo presupuesto distingue los alquileres (línea 2 0 0 0) y los cánones de arrendamiento financiero (línea 2 0 0 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.36. Existen diferencias de interpretación entre las instituciones en el cálculo de la pensión de base mínima en lo que respecta a la interpretación de la disposición del cuarto párrafo del artículo 77 del Estatuto, que prevé que «la cuantía de la pensión de jubilación no podrá ser inferior al 4 % de la renta mínima de subsistencia por año de servicio». El Tribunal de Justicia y, en menor medida, el Consejo, tienen una interpretación más amplia que las demás instituciones, puesto que tienen en cuenta como años de servicio las bonificaciones de anualidades eventualmente adquiridas a raíz de transferencias de derechos a pensión obtenidos fuera del servicio. Es necesaria una armonización para poner fin a un tratamiento discriminatorio entre los agentes de diferentes instituciones.

7.35. RESPUESTAS DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

En respuesta a la propuesta del Tribunal, el Comité propondrá en el marco de la preparación presupuestaria de 2003 la creación de una línea presupuestaria titulada «Renta enfitéutica».

7.35. RESPUESTAS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

En respuesta a la propuesta del Tribunal, el Comité propondrá, en el marco de la preparación presupuestaria de 2003, la creación de una línea presupuestaria titulada «Renta enfitéutica».

7.36. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento tomará iniciativas ante otras instituciones para llegar a una armonización en la materia.

7.36. RESPUESTAS DEL CONSEJO

Por último, por lo que se refiere a las diferencias de interpretación en el cálculo de la pensión de base mínima, el Consejo está por supuesto de acuerdo en la necesidad de una armonización a este respecto, y sus servicios están dispuestos a participar en todo debate interinstitucional que se organice a tal fin.

7.36. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Se pueden producir, efectivamente, divergencias en la aplicación de algunas disposiciones. Con el fin de limitar este fenómeno y sus efectos negativos, se organizan regularmente algunas reuniones interinstitucionales de los servicios en cuestión. La Comisión se compromete a reanudar el debate interinstitucional sobre la cuestión de la interpretación particular del apartado 4 del artículo 77 del Estatuto por el Consejo y el Tribunal de Justicia.

7.36. RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Las observaciones del Tribunal de Cuentas relativas a la interpretación por la administración del Tribunal de Justicia del apartado 4 del artículo 77 del Estatuto de los funcionarios

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

son exactas. Éste considera que tener en cuenta de forma menos favorable los años bonificados en concepto de transferencia de derechos a pensión equivaldría a privar al funcionario de una parte del beneficio de las cotizaciones que ha satisfecho al régimen nacional de pensiones antes de su entrada al servicio de las Comunidades y que han sido transferidas al régimen comunitario para ser computadas en el cálculo de su pensión comunitaria. Sin perjuicio de los diez años de servicio necesarios para el nacimiento del derecho a pensión, el Estatuto no hace ninguna distinción, por otra parte, entre las anualidades resultantes de años de servicio comunitario y las resultantes de años bonificados a raíz de una transferencia.

La cuestión fue objeto de debates a nivel interinstitucional en 1995, de los que resultó que la interpretación del Tribunal de Justicia era compartida por el Consejo, pero no por las demás instituciones. Habida cuenta del reducido número de casos (en el Tribunal de Justicia, por ejemplo, ha habido tres), las instituciones se han limitado a constatar la existencia de interpretaciones divergentes. Naturalmente, la administración del Tribunal de Justicia está dispuesta a participar de nuevo en una concertación interinstitucional, con el fin de realizar un nuevo intento de llegar a una posición común.

*Seguimiento de las observaciones anteriores***Seguimiento del Informe especial n° 8/98 relativo a los servicios de la Comisión encargados de la lucha contra el fraude**

Introducción

7.37. El Tribunal examinó en 1997 el funcionamiento de los servicios de la Comisión que participan específicamente en la lucha contra el fraude y publicó sus resultados, junto con las respuestas de la Comisión, en su Informe especial n° 8/98 ⁽⁶⁾. Dicho Informe contribuyó al debate sobre el futuro de la Unidad contra el fraude (UCLAF), que dio lugar a la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) ⁽⁷⁾ sustituía a la UCLAF. A comienzos de 2001 el Tribunal visitó la Oficina para valorar el progreso realizado en los aspectos identificados en el Informe de 1998.

⁽⁶⁾ DO C 230 de 22.7.1998.

⁽⁷⁾ DO L 136 de 31.5.1999, p. 20.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Principales conclusiones del Informe especial n° 8/98

7.38. Las conclusiones principales del Informe especial n° 8/98 fueron las siguientes:

- a) el marco administrativo en que operaba la UCLAF y su propia estructura organizativa no eran siempre adecuados;
- b) la UCLAF no disponía del personal adecuado;
- c) las bases de datos no siempre eran operativas o eficaces, la información de gestión era insuficiente y alguna información publicada sobre la lucha contra el fraude no era fiable;
- d) los procedimientos para tratar los casos de corrupción y de fraude interno estaban mal definidos e incompletos.

Progresos desde 1998

Establecimiento de la Oficina

7.39. A comienzos de 1999 la Comisión presentó propuestas para sustituir la UCLAF por una Oficina de Lucha contra el Fraude independiente. Tras unas consultas extensivas con el Consejo y el Parlamento, que tuvieron en cuenta el Informe especial n° 8/1998 y el Dictamen del Tribunal n° 2/99 ⁽⁸⁾, la Comisión aprobó la Decisión n° 1999/352/CE, CECA, Euratom ⁽⁹⁾. Ésta establecía la nueva Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (la Oficina) como parte de la Comisión. Ésta transfirió todo el personal existente de la UCLAF a la Oficina en el momento de su aprobación en abril de 1999. Un Director de la Oficina (con categoría de Director General) tomó posesión de su puesto el 1 de marzo de 2000, al término de un procedimiento en el que participaron el Consejo y el Parlamento.

Las nuevas disposiciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude ofrecen un marco administrativo más apropiado

7.40. La Oficina forma parte de la Comisión y puede hacer uso de las facultades conferidas a ésta por el Tratado. Depende de los servicios de la Comisión en una parte significativa de apoyo logístico (por ejemplo, la provisión de oficinas). Sin embargo, las disposiciones relativas al nombramiento del Director, la existencia de

⁽⁸⁾ DO C 154 de 1.6.1999.

⁽⁹⁾ DO L 136 de 31.5.1999, p. 20.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

un Comité de seguimiento y la concesión de poderes de Autoridad Facultada para Proceder a los nombramientos al Director sirven para reforzar la independencia investigativa de la Oficina.

El personal ha aumentado, pero más lentamente de lo previsto

7.41. El Director de la Oficina está facultado para nombrar personal y trasladarlo dentro de la Oficina y tiene pocas posibilidades para suprimir personal de la Oficina. Las dificultades para dotar de personal a la Oficina son de tres tipos:

- a) la Comisión transfirió a la plantilla de la antigua UCLAF en bloque a la Oficina antes del nombramiento del Director;
- b) la contratación adicional ha sido lenta;
- c) la Oficina y la Secretaría General de la Comisión tardaron un tiempo considerable en ponerse de acuerdo sobre un procedimiento para los nombramientos a nivel de Director.

7.41. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El director de la Oficina está obligado por el Estatuto de personal y por lo tanto en principio también por las normas que prevén el traslado de personal. La OLAF tiene más personal temporal que otras Direcciones Generales, lo que hace que la gestión del personal sea más flexible.

- a) *Hay que señalar que el personal de la UCLAF se transfirió «en bloque» a la Oficina recientemente creada para asegurar la continuidad. No había ninguna alternativa realista en el momento de la creación de la OLAF, puesto que cualquier otra solución habría significado una interrupción completa de las actividades de las oficinas durante un período de tiempo considerable.*
- b) *Poco después de su creación, a mediados de 1999, la Oficina tenía un total de 149 personas en su cuadro de efectivos. Según el informe del Tribunal, el 15 de septiembre de 1999 eran 126. En 2000, el cuadro de efectivos ascendió a 224 puestos y el 30 de marzo de 2001 el personal era de 189 personas. El alto índice de empleo en 1999 no habría sido posible sin la transferencia a OLAF del personal de la UCLAF.*

A principios de 2000, cuando el director de la OLAF se hizo cargo de su puesto, DG ADMIN puso en marcha, junto con la OLAF, varias selecciones temporales para permitir a la OLAF contratar los agentes especializados necesarios. Estas selecciones en las que participaron unos 1 100 candidatos llevaron a que se fijaran unas listas de reserva con 150 candidatos de los grados A y B en diciembre de 2000.

- c) *Debe señalarse que la Comisión en su conjunto, no solamente la Secretaría General, insistió en que los candidatos para los puestos de nivel de director en la OLAF, con las responsabilidades clásicas de la Comisión, representar a la Comisión ante las demás instituciones y el mundo externo y posiblemente trabajar en una fase posterior en otras partes de la Comisión distintas de la OLAF, debían evaluarse también en el marco de los procedimientos de la*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Comisión en vigor, especialmente el «CCN», correspondiendo la decisión final sobre los candidatos al Director de la Oficina. Además, la mayoría de los puestos más elevados se han atribuido de forma temporal, lo que significa que la Comisión no participó en absoluto en estas designaciones.

7.42. La asignación de toda la antigua plantilla de la UCLAF a la Oficina puede contrastarse útilmente con la acción emprendida para establecer el nuevo servicio de Auditoría Interna. En el caso de este último, la Comisión no transfirió a su personal en bloque desde los servicios existentes, sino que creó un pequeño equipo (que incluía la asistencia de expertos de otras instituciones) para contratar el núcleo de la organización basándose en las respuestas a un anuncio de vacante. Sin embargo, en el caso de la Oficina era esencial un factor considerable de continuidad: no era una opción factible interrumpir investigaciones en curso hasta el término de la reorganización. Pero esta transferencia dificultó al Director la elección de su propio equipo y la sustitución de los miembros del personal con capacidades y aptitudes inadecuadas.

7.43. La contratación de nuevo personal no ha avanzado tan rápido como se esperaba, como muestra el **cuadro 7.4**. Entretanto, la Autoridad Presupuestaria cambió el equilibrio entre puestos permanentes y temporales de una manera que no resultaba coherente con la contratación efectiva de la Oficina.

Cuadro 7.4 — Recursos de personal

	Personal a 15.9.1998 (UCLAF)	Puestos autorizados para 1999 (UCLAF)	Personal a 31.12.1999 (UCLAF)	Puestos autorizados para 2000 (OLAF)	Personal a 31.12.2000 (OLAF)	Puestos autorizados para 2001 después del PRS n° 3/2001	Personal a 30.6.2001 (OLAF)
Permanente A	26	64	50	83	71	59	69 ⁽²⁾
Temporal A	38	7	1	15	1	61	37
Permanente B	18	43	33	60	41	50	40
Temporal B	17	5	1	15	1	66	21
Otros	27	30	21	51	39	64	40
Total	126	149	106	224	153	300 ⁽¹⁾	207 ⁽²⁾

⁽¹⁾ 38 puestos de 300 permanecieron bloqueados.

⁽²⁾ Incluye 10 agentes reasignados a otros puestos de la Comisión que habían abandonado la OLAF antes del 1 de octubre de 2001.

Fuente: Oficina de Lucha contra el Fraude.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.44. Puesto que la Oficina tiene ahora la categoría de Dirección General, más agentes están destinados en servicios de apoyo, como administración, recursos humanos y presupuesto (19 puestos en marzo de 2001). Aunque cuenta con una asignación presupuestaria de 300 puestos para 2001, el Parlamento ha bloqueado 76 de dichos puestos hasta que la Oficina haya revisado la idoneidad de todo el personal actual y la Comisión haya aceptado la decisión de transferencia resultante ⁽¹⁰⁾. Esta concesión condicionada obstaculiza la independencia, tanto del Director como de la Oficina en conjunto.

7.45. Los problemas en relación con el nombramiento de directores surgieron porque un Director designado en la Oficina pasa a ser Director de la Comisión en el sentido amplio del término: el Secretario General de la Comisión, por lo tanto, consideraba que debería estar representado en el procedimiento de nombramiento para garantizar que el candidato designado fuera capaz de desempeñar su función de Director en otros servicios de la Comisión.

Las bases de datos y la información de gestión no han mejorado significativamente desde la publicación del Informe especial n° 8/98

7.46. En el Informe especial n° 8/98, el Tribunal observaba que el uso limitado efectuado por la UCLAF de sus bases de datos (Irene), restó fiabilidad a su contenido. La UCLAF previó que la plena aplicación de un nuevo sistema y la integración de su sistema anterior resolverían los problemas encontrados.

7.47. En su examen de los recursos propios ⁽¹¹⁾ y los Fondos Estructurales ⁽¹²⁾ el Tribunal observó que la UCLAF y la Oficina no actualizaron las bases de datos correspondientes con los casos notificados por los Estados miembros en el período 1997 a 2000. En 2001, la utilización de las bases de datos ha comenzado a mejorar y los nuevos procedimientos en la dirección de investigaciones hacen que el personal introduzca nuevos casos de manera más sistemática. No obstante, las bases de datos todavía no eran fiables ni completas y no proporcionaban toda la información requerida para una gestión eficaz de las investigaciones.

7.44. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Con la adopción, el 12 de julio de 2001, del presupuesto rectificativo y suplementario n° 3/2001, se han desbloqueado 38 puestos.

7.45. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La independencia operativa de la OLAF, combinada con la necesidad de adaptar la contratación de personal a la especificidad de las funciones ejercidas por la OLAF, está a favor de una composición ad hoc del Comité consultivo de nombramientos (CCN) en el marco de los procedimientos para cubrir los puestos de gestión, tal como confirmó la Comisión el 24 de enero de 2001.

7.47. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Desde la introducción del «Case Management System» (CMS) en mayo de 2001, la fiabilidad y el carácter completo de los datos referentes a los casos investigados por la OLAF ha mejorado perceptiblemente.

La unidad de apoyo está llevando a cabo en este momento la limpieza de los datos importados de Irene a CMS y completando la puesta al día de todos los datos allí registrados.

Con la introducción del ECR (la antigua «parte externa» del viejo sistema Irene) en marzo de 2001, la situación de los casos comunicados por los Estados miembros también ha avanzado.

Los resultados del Tribunal respecto al ECR solamente se refieren a la puesta al día de datos relativos a los recursos propios y a los Fondos Estructurales. Tras la migración al sistema ECR, estos datos se están poniendo al día y completando.

⁽¹⁰⁾ DO L 56 de 26.2.2001, p. 159.

⁽¹¹⁾ Informe anual, capítulo 1, apartados 1.88 a 1.90.

⁽¹²⁾ Informe especial n° 10/2001 sobre el control financiero de los Fondos Estructurales (DO C 314 de 8.11.2001).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.48. La Oficina espera ahora conseguir las mejoras necesarias a través de dos dispositivos: el sistema de gestión de casos, introducido en mayo de 2001 y la plataforma de servicios, que ha facilitado a las Direcciones Generales de la Comisión y a las administraciones nacionales el acceso a las comunicaciones formales en el marco de los reglamentos sectoriales desde marzo de 2001. El sistema de gestión de casos pretende dotar a la gestión de un medio de seguir los progresos realizados. Las estadísticas básicas de los casos objeto de investigación en marzo de 2001 figuran en el **cuadro 7.5**.

7.48. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La base de datos CMS no solamente ofrece a la dirección un medio para seguir los avances, sino que también tiene como finalidad registrar y dar cuenta sistemáticamente de todas las actividades de investigación de la Oficina.

De conformidad con el procedimiento fijado en el manual de la OLAF, todo el correo que se reciba relativo a las investigaciones se envía ahora a la unidad de apoyo, que mantiene el CMS. El registro de los casos se centraliza en la unidad de apoyo (los investigadores individuales ya no tienen la posibilidad de abrir o cerrar ficheros) y se lleva a cabo independientemente de los grupos de investigación. En caso de que deba crearse un nuevo caso, se lleva a cabo sistemáticamente el mismo día en que la unidad de apoyo recibe correspondencia. Se coteja con regularidad el sistema de registro interno de correo y las nuevas entradas en la base de datos CMS, para asegurarse de que todos los datos pertinentes figuran en la base de datos CMS.

Dado que la base de datos no empezó a funcionar hasta mayo de 2001, hay que subrayar que las cifras que figuran en el cuadro 7.5 (estadísticas básicas para casos investigados en marzo de 2001) no están basadas en el CMS.

La «plataforma de servicio» es un concepto destinado a fomentar la cooperación con otros servicios y los Estados miembros. Como parte de la plataforma de servicio, se ha creado una base de datos (ECR) que proporciona el acceso a comunicaciones formales conforme a la normativa sectorial. Los Estados miembros todavía no tienen acceso directo a los datos registrados en el ECR. Actualmente sólo pueden hacerlo otros servicios de la Comisión.

Cuadro 7.5 — Recursos de personal y casos bajo investigación al 21 de marzo de 2001

Sector	En espera de validación	Bajo investigación	(de los que casos internos)	Casos presentados a las autoridades judiciales/otras	(de los que casos internos)	Número de investigadores
Anticorrupción + Gastos	42	136	(33)	213	(14)	
Ayuda exterior	159	39	(5)	32	(1)	31
Comercio	24	108	(1)	51	(0)	
Agricultura	19	20	(0)	7	(0)	
Aduanas	101	78	(0)	102	(0)	52
Total	345	381	(39)	405	(15)	83

Fuente: Oficina de Lucha contra el Fraude.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.49. El nuevo Director ha tratado de garantizar que ahora exista un control de gestión claro de la asignación de los investigadores a los casos y de las prioridades de las investigaciones, y de que las decisiones no queden a la discreción de los equipos de investigación. Sin embargo, la Oficina no cuenta con un sistema de registro del tiempo que le permita medir directamente los recursos aplicados a cada investigación. Además, actualmente carece de un sistema global para registrar el resultado de las distintas investigaciones y los importes recuperados. En el momento de la visita de fiscalización, la Oficina no disponía de ningún plan para registrar tal información en el sistema de gestión de casos.

7.50. En 1998 el Tribunal criticaba la calidad de la información presentada en el Informe anual de la UCLAF. En 2000, el Informe anual sobre la lucha contra el fraude presentaba unas cifras más prudentes. La Oficina ya no presentaba unas estimaciones insostenibles sobre el alcance del fraude y del efecto de las investigaciones, por ejemplo, en el ámbito del fraude en los impuestos especiales y en el IVA. La fiabilidad de la información publicada debería seguir en aumento si la Oficina introduce satisfactoriamente el sistema de gestión de casos previsto y registra sistemáticamente el resultado de todos los casos.

Ahora existe una base jurídica para las investigaciones y los procedimientos están mejorando

7.51. El Reglamento (CE) n° 1073/1999 constituye una base jurídica para las investigaciones realizadas por la Oficina y establece sus derechos y responsabilidades. Basándose en este Reglamento, el Director de la Oficina debe decidir si a primera vista un caso merece una investigación. Aunque el Director ha dado instrucciones al personal para que presenten una propuesta de apertura de investigación en el plazo de una semana desde la recepción de una indicación o alegación de fraude, a comienzos de 2001 las decisiones duraban una media de 16 semanas: esto se explica en parte por la presencia de una serie de casos antiguos, anteriores a la introducción de nuevos procedimientos.

7.49. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Por lo que se refiere a la definición de prioridades para la investigación y a la asignación de investigadores a casos concretos, la junta de la dirección operativa celebra una reunión semanal a la que también asiste, como mínimo, un representante de la unidad de magistrados. Parte de las obligaciones de este Comité consisten en asegurar el control de calidad revisando todas las propuestas para abrir y cerrar investigaciones y para evaluar si procede asignar el personal propuesto a las investigaciones concretas.

En la actualidad se están definiendo dos nuevas secciones del CMS, una de seguimiento y otra de recuperación, que se encargarán de registrar el resultado de las investigaciones y las cantidades recuperadas.

7.51. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El plazo de una semana mencionado es una referencia óptima. En algunos casos, no es posible cumplir este plazo, debido por ejemplo, al hecho de que la información recibida puede requerir más de cinco días en ser analizada. El manual declara específicamente: «dado que el tiempo necesario para una evaluación inicial depende en gran parte del volumen del material recibido, y de su accesibilidad lingüística, no se aplica ningún plazo formal». Hay una tendencia clara hacia una reducción en el tiempo necesario para la evaluación inicial de un caso. Desde la introducción del manual de la OLAF, el tiempo medio necesario para la evaluación inicial, se ha dividido por dos. Se espera que esta tendencia a la baja continúe a medida de que se contrate nuevo personal y se vaya reduciendo gradualmente la reserva de casos antiguos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.52. La Oficina ha comenzado la creación de una unidad compuesta por expertos en acciones judiciales de todos los Estados miembros. Dicha unidad debería asegurar que las investigaciones den lugar siempre a pruebas admisibles en los tribunales nacionales, y que se transmita información utilizable a los servicios de acción judicial de los Estados miembros. Sin embargo, en el momento de la fiscalización, este proyecto no había avanzado significativamente comparado con la situación en 1997.

La investigación de casos dentro de las instituciones no exige unos recursos considerables, pero se ve obstaculizada por las normas y procedimientos aplicables a los agentes

7.53. Hasta ahora, la investigación de casos dentro de las instituciones no ha exigido la dedicación de recursos humanos sustanciales. Sólo siete agentes de la Oficina habían participado alguna vez en la investigación de casos de corrupción y fraude interno en el momento de la visita del Tribunal en marzo de 2001. Ninguno de ellos trabajó a tiempo completo en casos internos, que representan menos del 5 % del total del trabajo.

7.54. Las nuevas disposiciones para la investigación de casos internos ⁽¹³⁾ prevén que la Oficina informe a la institución de que se trate cuando una investigación afecte a un miembro de su personal (aunque se puede dispensar de la notificación cuando se exige absoluto secreto). La notificación de una investigación plantea un dilema para la institución en cuestión: es difícil suspender en sus funciones a un miembro del personal simplemente porque se halle en curso una investigación. Por otra parte, no hacerlo y no impedir el acceso del individuo a su oficina puede dar lugar a la destrucción de pruebas pertinentes. Las disposiciones del Estatuto no propician una respuesta administrativa rápida a una investigación. Aunque disponen la suspensión inmediata de un agente y la pérdida de la mitad de su retribución en caso de alegación de falta grave en su contra, dicha suspensión implica un plazo de cuatro meses para la resolución del asunto ⁽¹⁴⁾, que con frecuencia es difícil de cumplir. Si el caso no se resuelve al término de dicho

7.52. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Se ha avanzado mucho en la provisión de personal a la unidad de expertos en represión. Además del Jefe de Unidad, han empezado a trabajar cinco expertos en represión. Tres expertos adicionales ocuparán sus puestos en octubre, y otros dos lo harán antes de fin de año. Por lo que se refiere a los expertos en represión de los cuatro Estados miembros restantes, se ha relanzado el procedimiento de contratación de personal.

7.53. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Por lo menos 16 personas están trabajando o han trabajado actualmente en investigaciones internas. En este momento se está aplicando una política de «tolerancia cero» respecto a los casos sospechosos de fraude en las instituciones, lo que significa que se investigarán sin excepción todos los casos sospechosos.

7.54. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los Reglamentos (CE) n° 1073/1999 y (Euratom) n° 1074/1999 establecen que las investigaciones de la Oficina se ampliarán a los asuntos graves de aprobación de la gestión profesional que pueden resultar en procedimientos disciplinarios o criminales. En la práctica, las investigaciones internas de la OLAF desembocan a menudo en procedimientos disciplinarios. Sin embargo, estos procedimientos, incluida la posibilidad de suspender a funcionarios, son competencia de la Autoridad Facultada para Proceder a los Nombramientos (AFPN) ⁽⁶⁾. El problema de la suspensión se ha abordado en el documento consultivo sobre régimen disciplinario [SEC(2000) 2079/5], donde se propone aumentar el plazo de cuatro a seis meses. El artículo 88 del Estatuto establece que un funcionario sólo puede ser suspendido si la Autoridad Facultada para Proceder a los Nombramientos considera que ha incurrido en falta grave. Teniendo en cuenta las graves

⁽¹³⁾ Artículo 4 del Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁽¹⁴⁾ Artículo 88 del Estatuto.

⁽⁶⁾ El Director General de Personal y de la Administración respecto a los funcionarios de grado A 3 para abajo y el Comisario Responsable de Personal respecto a los de los grados A 1 y A 2. Para los funcionarios de grado A 3 e inferior remunerados con cargo al presupuesto de investigación, la autoridad competente facultada para proceder a los nombramientos es el Director General de la IDT o del CCI.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

plazo, el agente recupera su remuneración íntegra y recibe el saldo retenido. En esta situación, las instituciones se han inclinado aparentemente por esperar a disponer de más información antes de proceder a la suspensión de un agente.

7.55. Además, el Estatuto ⁽¹⁴⁾ excluye cualquier acción disciplinaria hasta que haya concluido cualquier proceso penal, lo que crea retrasos importantes. Puesto que las pruebas de cargo no son las mismas en un caso disciplinario que en un proceso penal, y puede ponerse de manifiesto una negligencia evidente en un caso en el que la intención criminal resulta difícil de probar, esta norma limita innecesariamente la libertad de acción de la institución.

Conclusiones

La Oficina necesita más libertad de acción en asuntos de personal

7.56. La Oficina necesita una mayor libertad de acción en materia de personal. Para ello se podría acordar con la Comisión en su conjunto la posibilidad de aceptar transferencias de personal de la Oficina, una mayor flexibilidad en el nombramiento de directores, la posibilidad de un mayor recurso al personal temporal y el derecho a determinar una combinación adecuada de puestos permanentes y temporales. El Tribunal señala que el presupuesto rectificativo y suplementario n° 3/2001 convirtió en temporales tres de los cinco puestos permanentes de Director, descartando así cualquier cuestión sobre el derecho de los designados a trabajar en otros servicios de la Comisión al final de sus contratos por un período fijo.

consecuencias que una suspensión puede tener para la persona afectada, el Estatuto logra un equilibrio razonable entre la presunción de inocencia de que los funcionarios deben disfrutar, y la necesidad de garantizar que las investigaciones se puedan llevar a cabo con eficacia.

Hay que señalar que la Oficina está obligada a informar a la institución correspondiente cuando la investigación implica a un miembro de su plantilla pero no al miembro del personal interesado.

7.56. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Por lo que se refiere a la política de personal, la decisión de la Comisión de 28 de abril de 1999 (artículo 6) confiere al Director de la OLAF el poder de AFPN respecto a su personal. Como consecuencia, el Director disfruta de la independencia necesaria para designar y gestionar el personal. El Director de la Oficina utiliza su poder respetando en su integridad el estatuto y, en principio, de conformidad con las normas y prácticas establecidas por la Comisión. Pueden considerarse excepciones a estas normas siempre que sean imprescindibles para el cumplimiento del mandato específico de la OLAF.

De acuerdo con estos principios, se han dado varios pasos para acomodar los puntos de vista del Tribunal en relación con la política de personal de la Oficina:

- se ha reasignado cierto número de funcionarios a otros servicios de la Comisión,*
- se ha ajustado el procedimiento para nombrar a los Directores de la OLAF,*
- en la actualidad, la Oficina tiene más de la mitad de sus recursos totales de grado A en forma de puestos temporales.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

La Oficina debería determinar prioridades y estrategias basadas en las competencias de la Comisión y en el riesgo directo para el presupuesto

7.57. El valor añadido por la Oficina varía significativamente entre los distintos ámbitos de actividad. En el ámbito de gasto, en particular del gasto directo, la Oficina tiene responsabilidad directa y una función clave. En ámbitos como el de los impuestos especiales y el IVA, la Oficina no tiene competencia directa, pero puede apoyar a los Estados miembros, aunque el presupuesto comunitario esté, como mucho sólo indirectamente, afectado por el fraude en esos ámbitos. La Oficina debería disponer de mayor autonomía para iniciar investigaciones en ámbitos de gasto, por ejemplo, basándose en riesgos identificados a partir de otros casos.

El Estatuto debería modificarse para facilitar la suspensión de los agentes sujetos a investigación y acelerar la acción disciplinaria

7.58. Sería adecuado modificar el Estatuto para:

- a) ampliar el período en el que los funcionarios bajo investigación puedan estar suspendidos de la mitad de su retribución,
- b) disponer su exclusión inmediata de los recintos comunitarios, reduciendo así el riesgo de que los funcionarios puedan destruir pruebas pertinentes.

La información de gestión y la información publicada deben ser más fiables, pertinentes y completas

7.59. Las deficiencias identificadas en las bases de datos en 1998 en general siguen existiendo, aunque hay mejoras en preparación. La información de gestión debe ser suficiente para seguir todos los casos en todo el proceso de investigación, para registrar los recursos dedicados a las distintas clases de investigación y de hecho los casos individuales (por ejemplo, mediante la introducción de un sistema de registro del tiempo) y registrar por completo el resultado de las investigaciones.

7.57. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Oficina está de acuerdo con la necesidad de adoptar una actitud dinámica respecto a la puesta en marcha de investigaciones en áreas de gasto, sobre la base de riesgos identificados a partir de otros casos. Se espera que la reciente creación de una Dirección de Inteligencia específica que, sobre la base del análisis de riesgo, establecerá directrices para dar prioridades de investigación, vaya en esta línea.

7.58. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- a) *El problema de la suspensión se ha abordado en el documento consultivo sobre régimen disciplinario [SEC(2000) 2079/5], en el que se propone aumentar el plazo de cuatro a seis meses.*

7.59. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Se ha corregido la mayor parte de las deficiencias identificadas en 1998. Los nuevos CMS, igual que el manual de OLAF, prevén mejoras significativas en la fiabilidad y el carácter completo de la información de gestión (véanse los comentarios a los apartados 7.48 a 7.50).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Resulta necesario un período de estabilidad

7.60. Las unidades de investigación de la Comisión se han reorganizado en dos ocasiones en los últimos siete años. Cada vez se ha efectuado un cambio en el nivel superior, con un efecto relativamente poco importante en el nivel de los investigadores. Tras la creación de la Oficina en abril de 1999, transcurrió casi un año hasta que el Director pudiera asumir el puesto y ahora se están realizando las modificaciones subsiguientes en los procedimientos y en el personal. Teniendo en cuenta la duración de la mayoría de las investigaciones, pasará algún tiempo hasta que éstas tengan una incidencia significativa en los resultados de la Oficina. En opinión del Tribunal, la Oficina siempre necesitará un número importante de personal temporal experto destinado a medio plazo por las autoridades nacionales responsables de investigar y perseguir fraudes.

7.61. El Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁵⁾ preveía una revisión del funcionamiento de la Oficina antes del 31 de mayo de 2002. Dados los retrasos producidos en el nombramiento del Director y en el aumento de la plantilla de la Oficina, parece ahora que tal revisión sería prematura puesto que resultará difícil determinar si el nuevo enfoque en materia de investigación del fraude es satisfactorio, al menos hasta la segunda mitad de 2002.

7.60. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La OLAF necesita también una cantidad razonable de personal permanente, teniendo en cuenta el carácter específico de la Oficina, que no es sólo un organismo de investigación, y la necesidad de gestionar los movimientos de personal. Como el propio Tribunal subraya en sus conclusiones del Informe especial n° 8/98, hay que encontrar un equilibrio entre el número de personal permanente y temporal, para asegurar la estabilidad, continuidad e independencia necesarias de la Oficina.

Además de los puestos permanentes, la Oficina tiene un gran número de puestos temporales y la posibilidad de emplear a trece expertos nacionales en comisión de servicio.

El plazo de un año que hizo falta para designar al Director de la OLAF puede explicarse en parte por el deseo del Parlamento Europeo de que fuera la nueva Comisión, que tomó posesión en septiembre de 1999, y no la antigua la que participara en la decisión de designación. La decisión sobre la persona del nuevo Director se tomó antes de finales de 1999, pero el nuevo Director no podía tomar posesión de su nuevo puesto antes de marzo de 2000.

7.61. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Si bien la Comisión comparte la opinión de que la OLAF necesita fundamentalmente un marco regulador e institucional estable para desarrollar su máxima capacidad, cree sin embargo que la revisión prevista en el Reglamento (CE) n° 1073/1999 ofrece una oportunidad muy útil para evaluar los progresos realizados hasta la fecha y las posibles mejoras.

⁽¹⁵⁾ DO L 136 de 31.5.1999, p. 1.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Seguimiento de las diversas observaciones anteriores del Tribunal sobre la gestión de los gastos inmobiliarios de las instituciones

7.62. En su Informe especial n° 5/2000 ⁽¹⁶⁾ sobre los gastos inmobiliarios del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal formuló, para todas las instituciones, las recomendaciones siguientes:

- a) las instituciones comunitarias deberían obtener la autorización previa de la Autoridad Presupuestaria antes de emprender un importante proyecto inmobiliario;
- b) las Comunidades deberían crear un presupuesto plurianual de inversión y estudiar las ventajas del recurso directo al empréstito para financiar los programas inmobiliarios;
- c) las Comunidades deberían tener pleno control administrativo, técnico y financiero de sus proyectos inmobiliarios;
- d) en el supuesto de que las Comunidades desearan delegar sus competencias como órgano de contratación, las modalidades de la delegación, el precio máximo y los derechos y obligaciones de los mandatarios deberían aprobarse previamente mediante contrato.

7.62-7.65. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento apoya al Tribunal, una vez adoptadas las modificaciones necesarias en el Reglamento financiero, en sus recomendaciones sobre los edificios de las instituciones, en particular la posibilidad de que éstas puedan contraer préstamos directamente para la adquisición de bienes inmuebles.

El Parlamento presta ya toda la atención necesaria para conservar el pleno control de sus proyectos inmobiliarios, especialmente en Bruselas y Luxemburgo, y velará por que sus esfuerzos prosigan en este sentido.

7.62. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- a) *Todo expediente inmobiliario importante o sensible ya es objeto de una comunicación a la Autoridad Presupuestaria, antes de cualquier compromiso. Además, se está preparando una comunicación del Comisario Kinnock al Colegio sobre la política inmobiliaria y su ejecución que se presentará en otoño de 2001.*
- b) *Véanse a este respecto los comentarios del apartado 7.64.*
- c) *La Comisión comparte la opinión del Tribunal respecto al control de los proyectos inmobiliarios y la ha tenido en cuenta en su plan de acción para la creación de una oficina de logística y apoyo operativo sobre la cual se pronunciará pronto.*
- d) *En caso de que la Comisión delegue su función de autoridad contratante, las adaptaciones efectuadas por el mandatario se hacen en su propio nombre, dentro de una dotación presupuestaria fija para un programa de trabajos establecido contractualmente.*

⁽¹⁶⁾ DO C 109 de 14.4.2000.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.62. RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

La Administración del Tribunal de Cuentas comparte totalmente las recomendaciones formuladas en este apartado y además ya las ha utilizado, dentro de los límites de la reglamentación actual, en su expediente inmobiliario en curso. De ese modo:

- a) *La autorización previa de la Autoridad Presupuestaria ha sido obtenida antes de comprometerse en el proyecto.*
- b) *No ha lugar, teniendo en cuenta la reglamentación actual.*
- c) d) *Puesto que el Tribunal no disponía de recursos humanos suficientes para encargarse plenamente del control administrativo, técnico y financiero, ha delegado sus funciones mediante contrato.*

7.63. A raíz de estas recomendaciones, la Comisión ha contemplado en su propuesta de modificación del Reglamento financiero, la posibilidad, en su caso, de recurrir al empréstito para financiar dichos gastos ⁽¹⁷⁾.

7.64. Esta idea, recogida también por el Tribunal en el dictamen que emitió antes de la modificación de los tratados comunitarios en Niza, no ha sido recogida, ni por la Conferencia Intergubernamental ni por el Consejo. El resultado es que varias instituciones continúan financiando sus adquisiciones inmobiliarias recurriendo a «special purpose vehicles». Estos presentan las características principales de los empréstitos, pero a un coste más elevado que si hubieran efectuado empréstitos directos.

7.65. El proceso de revisión de la reglamentación financiera no facilita la introducción rápida de la generalización de los créditos disociados y, actualmente, los créditos autorizados para efectuar operaciones inmobiliarias siguen teniendo una duración limitada a dos años (un año, más otro en virtud de las prórrogas) durante los cuales deben efectuarse los compromisos, firmas de contratos, ejecución de las obras y pagos subsiguientes.

7.63, 7.64 y 7.65. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión, a pesar de las dificultades que señala el Tribunal, persigue la posibilidad de recurrir al empréstito para financiar los gastos inmobiliarios. En su propuesta modificada de refundición del Reglamento financiero, la Comisión mantiene y precisa la propuesta (apartado 2 del artículo 14: «Las Comunidades no podrán suscribir empréstitos para enjugar un déficit presupuestario. Tendrán autorización, sin embargo, para proceder a tal operación únicamente a efectos de adquirir terrenos y edificios y en la estricta medida en que estos empréstitos ofrezcan todas las garantías de una mejor gestión financiera»).

7.63-7.65. RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

De hecho, el Tribunal de Cuentas se ha visto obligado a gastar los créditos en forma de anticipos sobre trabajos futuros porque las disposiciones actuales del Reglamento financiero no prevén ni los créditos disociados ni el recurso al empréstito.

⁽¹⁷⁾ Véase también el Dictamen n° 4/97.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ninguna institución puede llevar a cabo una realización inmobiliaria en un plazo tan breve. Los Comités, o el propio Tribunal, se han visto así en la situación de gastar sus créditos comprometidos para operaciones inmobiliarias en forma de anticipos sobre trabajos futuros.

7.66. Las instituciones presentes en Luxemburgo (Parlamento, Tribunal de Justicia, Comisión y Tribunal de Cuentas) han comenzado a estudiar la posibilidad de crear una estructura común que se encargue de los diversos aspectos técnicos y financieros de las cuestiones inmobiliarias. El Tribunal espera que se aplique un planteamiento similar en Bruselas.

7.66. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

Existe efectivamente también para Bruselas un grupo técnico de trabajo en cuyo seno los representantes de las instituciones presentes sobre el terreno intercambian información, confrontan sus posiciones y buscan una posición común sobre cuestiones puntuales de interés común.

7.66. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La reunión entre los Secretarios Generales de las instituciones que tuvo lugar el 9 de julio de 2001 aprobó las recomendaciones (véase más adelante) incluidas en el Informe elaborado por el grupo de trabajo interinstitucional sobre política inmobiliaria. Los Secretarios Generales invitaron al grupo de trabajo a que llevara a cabo sus reflexiones sobre la posibilidad de unir los recursos, habiéndose elaborado un Informe específico sobre la política inmobiliaria en Luxemburgo que se distribuirá a las Secretarías Generales para que lo comenten.

El grupo de trabajo recomienda a los Secretarios Generales las siguientes líneas de conducta:

- Las instituciones deberían desarrollar más a fondo una estrategia común en relación con las autoridades públicas correspondientes de los Estados miembros anfitriones en cuestiones de interés común. En especial, deberían hacer la causa común en Bruselas para la celebración de un «accord de siège» que proporcionara un marco estable a sus relaciones colectivas con las autoridades belgas.*
- Habría que establecer una información regular y una estructura consultiva a través de las cuales las instituciones intercambiaran información sobre su política inmobiliaria y sus intenciones respecto al mercado de propiedad. Para garantizar ese flujo continuo de información, habría que estructurar más las actuales reuniones formales e informales sobre intercambios de información a nivel administrativo y celebrarse con regularidad (por ejemplo, dos veces al año) con un orden del día fijo y una presidencia rotatoria. Estas reuniones podrían evolucionar hacia un Comité consultivo, según el ejemplo del sector de la informática.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- Las instituciones deberían elaborar un estatuto para prestarse ayuda mutua en el campo de la política inmobiliaria. Esta ayuda debería tomar forma de prestaciones de servicios respecto a expedientes de edificios concretos: permitiendo que todos hagan uso de la experiencia disponible en cada institución: contratos marco, contratistas ya presentes o especialistas individuales.
- Las instituciones deberían negociar conjuntamente los futuros contratos de servicios en aquellos casos en que su peso colectivo permitiera obtener condiciones mucho mejores, en particular teniendo en cuenta la prevista liberalización del mercado en ciertos sectores.
- Habría que renovar esfuerzos para llegar a procedimientos mutuos de reconocimiento entre las diversas instituciones de las licitaciones y otros acuerdos precontractuales y contractuales. Se debería pedir a los Presidentes de los CCCC de cada institución que elaboraran un documento común sobre las condiciones necesarias que deben cumplirse para lograr este reconocimiento mutuo cumpliendo íntegramente los Reglamentos financieros y las Directivas de licitación pública correspondientes.
- Las instituciones deberían examinar más profundamente cómo pueden ejecutarse de manera efectiva y jurídicamente segura sobre una base interinstitucional sus obligaciones relativas a la legislación sanitaria y de seguridad, respetando la obligación legal de que cada una siga siendo responsable de sus propios locales.
- Puesto que las obligaciones y las normas ambientales son comunes a todas, cada una de ellas se beneficiará de los resultados del estudio interinstitucional, que se está llevando a cabo en este momento, para evaluar el impacto ambiental de los edificios. Este estudio forma parte de las actividades globales de «gestión verde» que ya están sujetas a consultas interinstitucionales regulares. El resultado del estudio debe llevar a propuestas e iniciativas específicas respecto a los equipamientos y la gestión de edificios con una dimensión ambiental interinstitucional.
- Debería ponerse en marcha cuanto antes en todas las instituciones un sistema informático común para la gestión del inventario diseñado para uso interinstitucional.

Existe la necesidad de crear un marco regulador particular para la adquisición de propiedades por las instituciones. Los mecanismos financieros y presupuestarios actuales no son muy adecuados para financiar políticas inmobiliarias, especialmente desde que se ha pasado de una política de alquiler a la adquisición de edificios.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.67. El Informe del Tribunal (apartado 20 f) también llamaba la atención sobre anomalías de facturación, que necesitaban investigaciones complementarias. El Tribunal de Justicia había respondido que tenía la intención de instar la realización de dichas investigaciones para asegurarse de que no se había cometido ninguna irregularidad. El Tribunal de Cuentas constata que las investigaciones en cuestión en junio de 2001 sólo se encontraban en su inicio.

7.68. El Tribunal advierte que los Comités, en el momento de la renovación y de la renegociación del contrato del edificio Belliard, anteriormente ocupado por el Parlamento, se han visto en una situación difícil por la obligación que le impuso el Parlamento de retomar este edificio, por el que el Parlamento había firmado un contrato de arrendamiento vigente hasta 2007.

7.66. RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

La administración del Tribunal se ha comprometido plenamente con las demás instituciones situadas en Luxemburgo para el establecimiento de una estructura logística en materia inmobiliaria que agruparía todos los recursos disponibles de cada una de dichas instituciones. Además, ha manifestado al colegio de secretarios generales su preferencia por que dicha estructura interinstitucional sea común, en materia técnica, a todas las sedes principales (Bruselas, Luxemburgo y Estrasburgo).

7.66. RESPUESTAS DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

El CES apoya la propuesta del Tribunal de crear una estructura común que se encargue de los diversos aspectos técnicos y financieros de las cuestiones inmobiliarias en Bruselas.

7.66. RESPUESTAS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

El CDR apoya la propuesta del Tribunal de crear una estructura común que se encargue de los diversos aspectos técnicos y financieros de las cuestiones inmobiliarias en Bruselas.

7.67. RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Se ha nombrado un experto, de común acuerdo con las autoridades luxemburguesas, para proceder a la realización de investigaciones complementarias relativas a las anomalías de facturación, con el fin de atender las observaciones que figuran en la letra f), del apartado 20 del Informe especial nº 5/2000 del Tribunal de Cuentas sobre los gastos inmobiliarios del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En el mes de octubre de 2001, seguían realizándose aún dichas investigaciones complementarias.

7.68. RESPUESTAS DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

De conformidad con la propuesta del Tribunal, el CES y el CDR han reiniciado las negociaciones con el propietario dirigidas a lograr una posible compra anticipada en condiciones económicas razonables.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

No obstante, consiguieron introducir un elemento de negociación decidiendo consultar el mercado público durante el verano de 2000. Los precios determinados finalmente están así más acordes con el precio ofrecido por el mercado de Bruselas por este tipo de edificio. En el nuevo contrato, han previsto una cláusula de recompra anticipada, pero no va acompañada de un mecanismo de reducción del saldo por pagar que tenga en cuenta el reembolso anticipado de capital inmovilizado por el propietario. Sería deseable renegociar inmediatamente este aspecto del contrato para permitir la eventual aplicación de una recompra anticipada en condiciones económicamente razonables.

El régimen retributivo aplicable a los empleados comunitarios

Introducción

7.69. Como se muestra en los **cuadros 7.2 y 7.3** las Comunidades Europeas cuentan con una plantilla de 33 600 miembros temporales y permanentes. El coste anual bruto de los salarios asciende a cerca de 2 500 millones de euros, cerca del 3 % del presupuesto. Los impuestos y otras cargas aplicadas al personal ascienden a unos 500 millones de euros y se tratan como ingresos presupuestarios.

7.70. El Tribunal fiscaliza cada año los pagos de salarios y ha encontrado pocos casos de errores. Este año, el Tribunal también ha realizado un análisis de determinados aspectos de eficiencia y eficacia del régimen retributivo. Debe reconocerse que existen fuertes interacciones entre el régimen retributivo y otros aspectos de la gestión del personal, incluidos en particular la política de ascensos y las disposiciones en materia de calificación del rendimiento del personal. El objetivo del Tribunal fue valorar si el régimen retributivo, junto con otras disposiciones de gestión del personal, facilita de manera eficaz la contratación, motivación y retención del personal ⁽¹⁸⁾. El Tribunal no ha tratado de formarse un juicio sobre la idoneidad del nivel general de retribución.

7.68. RESPUESTAS DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

De conformidad con la propuesta del Tribunal, el CDR y el CES han reiniciado las negociaciones con el propietario dirigidas a lograr un posible pago anticipado de la cantidad adeudada en condiciones económicas más razonables.

⁽¹⁸⁾ Una política de retención eficaz debería dar lugar a unos recursos humanos correctamente equilibrados en términos de edad, experiencia y género. No pretende necesariamente que todo el personal permanezca en su puesto hasta la edad de jubilación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.71. Durante su fiscalización el Tribunal ha examinado los instrumentos legislativos ⁽¹⁹⁾ que establecen el sistema de personal. También ha tratado de identificar ámbitos en que la aplicación de estos elementos legislativos no logran sus objetivos previstos. Para evaluar el sistema comunitario, el Tribunal ha visitado cinco Estados miembros, que reflejan toda la gama de tradiciones administrativas presentes en la Comunidad. También ha visitado una serie de organizaciones internacionales que se enfrentan a desafíos similares a los de las instituciones. La información se ha obtenido sobre la base de entrevistas con representantes de dichas administraciones y organizaciones.

Régimen retributivo actual

7.72. El sistema retributivo actual es relativamente simple. Esencialmente está formado por:

- a) el sueldo base, determinado por la categoría, grado y escalón del miembro del personal (véase más adelante);
- b) más complementos familiares:
 - una asignación familiar (5 % del sueldo base),
 - una asignación por hijo a cargo (al 1 de julio de 2000, 2 688 euros por año e hijo);
- c) más otros complementos:
 - indemnización por expatriación (16 % del sueldo base, pagada a los agentes cuyo país de origen no sea el Estado donde se encuentra su lugar de trabajo o,
 - una asignación del 4 % para el personal contratado localmente, pero de nacionalidad distinta de la del lugar de trabajo,
 - indemnización de secretaría (para aquellos con competencias específicas de secretaría);

⁽¹⁹⁾ El Reglamento n° 259/68 del Consejo, de 29 de febrero de 1968 (DO L 56 de 4.3.1968, p. 1), modificado en numerosas ocasiones, contiene las disposiciones esenciales relativas al estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes. Ha sido modificado por última vez por el Reglamento (CE, CECA, Euratom) n° 2805/2000 (DO L 326 de 22.12.2000, p. 7).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- d) menos contribuciones a la seguridad social:
- pensión,
 - seguro de enfermedad (1,7 % del sueldo base),
 - seguro de accidente (0,1 % del sueldo base),
 - seguro de desempleo (para el personal temporal) (0,4 del sueldo base);
- e) fuera de Bruselas y de Luxemburgo, se aplica un coeficiente corrector (superior, igual o inferior al 100 %), en combinación con un tipo de cambio fijado anualmente para los países que no hayan adoptado el euro, como compensación por la diferencia con respecto al coste de vida de Bruselas;
- f) todos los agentes, permanentes y temporales, están sujetos a un impuesto progresivo de la renta (tipo marginal máximo del 45 %) sobre su retribución, que revierte al presupuesto comunitario. Además, pagan una contribución temporal del 5,83 % sobre toda la retribución que supere un mínimo básico.

7.73. El grado y el escalón dependen en gran medida del nivel en el momento de la contratación y de la antigüedad. Generalmente el personal es contratado en los niveles de entrada (A 7/A 8, B 5, C 5, D 3/D 4) según sus niveles de cualificación. En teoría, reciben un aumento automático («escalón») cada dos años hasta llegar al final de la escala de su grado. De ese modo, el personal tiene derecho, por designación o por ascenso, a unos incrementos de su sueldo de hasta el 25-30 % en sus grados. La mayor parte del personal recibe algún tipo de crédito por su experiencia anterior y, en caso de promoción, se clasifican en un escalón por encima del correspondiente a su sueldo anterior y por lo tanto son retribuidos por encima de la escala mínima. De ese modo, es raro que el personal pase por más de cuatro grados de antigüedad en cualquier grado, lo que implica un incremento del salario del 20 %. El importe de las retribuciones para los distintos grados y escalones figuran en el **cuadro 7.6**.

7.74. La promoción se basa, en principio, en la capacidad y el rendimiento del personal. En virtud del Estatuto, los funcionarios pueden acceder a la promoción tras dos años de servicio en un grado. La Comisión

Cuadro 7.6 — Tabla de remuneración indizada sobre una base 100

Puestos tipo	Grado	Escalones								Margen total de aumento
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Categoría administrativa (A) y lingüística (LA) Nivel universitario										
Director general	A 1	580,03	610,85	641,66	672,47	703,28	734,10			26,6
Director	A 2	514,73	544,13	573,54	602,94	632,34	661,74			28,6
Jefe de división	A 3/LA 3	426,29	452,01	477,73	503,45	529,16	554,88	580,60	606,32	42,2
Administrador principal	A 4/LA 4	358,13	378,20	398,28	418,35	438,43	458,50	478,57	498,65	39,2
Administrador principal	A 5/LA 5	295,26	312,75	330,24	347,74	365,23	382,72	400,21	417,71	41,5
Administrador	A 6/LA 6	255,16	269,08	283,00	296,93	310,85	324,77	338,69	352,61	38,2
Administrador	A 7/LA 7	219,64	230,57	241,50	252,43	263,36	274,29			24,9
Administrador adjunto	A 8/LA 8	194,25	202,09							4,0
Categoría de ejecución administrativa y técnica (B) Nivel secundario largo										
Asistente principal	B 1	255,16	269,08	283,00	296,93	310,85	324,77	338,69	352,61	38,2
Asistente	B 2	221,08	231,44	241,81	252,17	262,54	272,90	283,26	293,63	32,8
Asistente	B 3	185,44	194,06	202,67	211,29	219,91	228,53	237,15	245,76	32,5
Asistente adjunto	B 4	160,39	167,86	175,33	182,81	190,28	197,76	205,23	212,70	32,6
Asistente adjunto	B 5	143,36	149,41	155,46	161,51					12,7
Categoría de secretarios y oficiales (C) Nivel secundario corto										
Secretario/oficial principal	C 1	163,59	170,18	176,78	183,38	189,97	196,57	203,17	209,76	28,2
Secretario/oficial	C 2	142,29	148,33	154,38	160,42	166,47	172,51	178,56	184,60	29,7
Secretario/oficial	C 3	132,73	137,91	143,09	148,27	153,44	158,62	163,80	168,98	27,3
Mecanógrafo/oficial adjunto	C 4	119,93	124,79	129,64	134,50	139,36	144,22	149,08	153,93	28,3
Mecanógrafo/oficial adjunto	C 5	110,58	115,11	119,64	124,18					12,3
Categoría de ujieres y conductores Nivel primario										
Jefe de grupo	D 1	124,97	130,44	135,90	141,37	146,84	152,30	157,77	163,23	30,6
Agente/obrero cualificado	D 2	113,95	118,81	123,66	128,51	133,37	138,22	143,07	147,93	29,8
Agente/obrero cualificado	D 3	106,06	110,60	115,14	119,68	124,22	128,76	133,30	137,84	29,3
Agente/obrero no cualificado	D 4	100,00	104,10	108,20	112,30					12,3
Incremento medio (%)										28,3

Nota: La indización sobre la base 100 ha sido efectuada por el Tribunal por referencia a la remuneración del sueldo menor (D 4 escalón 1).
Con efecto al 1 de julio de 2000, el valor mensual del punto es de 19,8129 euros, es decir 1 981,29 euros por un D 4/1 (índice 100,00).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

calcula que el período medio para pasar del grado A 7 a A 4 es algo más de 15 años. El personal que alcanza el grado A 3 tiene un promedio de 18 años de experiencia en la Comisión, y muy pocos lo alcanzan en menos de 14 años. Aunque el Estatuto contempla el nombramiento de personal a niveles por encima de los grados de base, las instituciones han seguido la política de recurrir escasamente a esta posibilidad. No obstante, en los últimos años la Comisión ha organizado varias oposiciones de nivel A 4/A 5 para contratar distintas categorías de especialistas.

Contratación

7.75. En general, las instituciones no tienen dificultades para contratar suficientes candidatos para ocupar la mayor parte de los puestos: con frecuencia se presentan cientos de candidatos por cada puesto disponible. Sin embargo, algunas nacionalidades están representadas en menos proporción en las oposiciones generales para puestos permanentes de servicios generales ⁽²⁰⁾. En general, la estructura de remuneración, en las condiciones económicas y fiscales locales, hace el empleo en las instituciones muy atractivo para los candidatos que viven cerca de un centro de actividad, y menos atractivo para los candidatos que necesitan mudarse para asumir el puesto de trabajo. Existen menos candidatos de las regiones con niveles retributivos elevados. En el caso de las oposiciones de especialistas destinadas a contratar personal con capacidades profesionales bien remuneradas en la Unión Europea, los candidatos son relativamente menores en número y existen desequilibrios geográficos.

7.75. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión reconoce este problema (baja representación de ciertas nacionalidades) en su documento de consulta sobre la política de contratación de personal de 28 de febrero de 2001, pero está dispuesta a continuar sus esfuerzos para alcanzar un mayor equilibrio geográfico. Se organizan visitas regulares a los Estados miembros para despertar el interés entre posibles candidatos de todos los países.

El Tribunal hace referencia al inferior número de candidatos de regiones con salarios altos. Es cierto en lo que se refiere al Reino Unido, los Países Bajos, Dinamarca y Suecia a pesar de los grandes esfuerzos de publicidad realizados por la Comisión. El desequilibrio entre los candidatos de las diversas regiones lleva inevitablemente a posteriores desequilibrios entre los contratados. Existe, por lo tanto, una estrecha relación con el nivel salarial, no solamente con la contratación de personal.

Otra razón está ligada a la situación familiar: desplazarse de regiones alejadas supone a menudo que los cónyuges o parejas deban renunciar a su trabajo sin garantía de que existan posibilidades equivalentes de carrera en aquellos lugares donde están instaladas las instituciones europeas.

⁽²⁰⁾ La Comisión nos informó de que el número de candidatos de las regiones con un elevado nivel retributivo es considerablemente inferior. Por ejemplo, en la última oposición B sobre gestión financiera, se presentaron 2 056 candidatos, de los que sólo 26 procedían del Reino Unido y 117 de Alemania, y en la última oposición B sobre tecnología de la información, se presentaron 1 228 candidatos, de los que sólo 14 eran del Reino Unido y 50 de Alemania.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Motivación

7.76. Aparte de las posibilidades de promoción, el sistema retributivo comunitario no pretende motivar al personal con unas determinadas compensaciones financieras. No está previsto un complemento específico por responsabilidad o productividad. Tampoco existe una relación clara entre grados y niveles definidos de responsabilidad. Dentro de la Comisión, por ejemplo, los jefes de unidad pueden tener los grados A 3, A 4, o A 5 y tener dentro de su equipo a personal de categoría superior (y con sueldos más elevados).

7.76. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En respuesta a la declaración sobre la motivación, gratificaciones económicas, primas de rendimiento, es necesario señalar que es excepcional la situación en que los superiores disponen de personal de categoría superior en los correspondientes equipos y que el hecho de disponer de personal con salarios superiores es fundamentalmente resultado de las escalas de antigüedad.

En su documento orientativo de 28 de febrero de 2001, la Comisión aprobó la introducción de primas ligadas al puesto. Por lo que se refiere a las primas, hay que esperar al resultado del acuerdo con los representantes del personal. Las primas podían ser pertinentes en concreto para recompensar a los Jefes de Unidad.

Se ha rechazado expresamente la introducción de primas de rendimiento, al considerarse inoportuna en el contexto multicultural en que trabajan las instituciones.

El apartado 2 del artículo 7 del Estatuto permite, en principio, que se pague más por una función que no corresponde al grado de quien la lleva a cabo. Además, el artículo 99 del Estatuto establece un sistema de primas para el personal científico.

En términos de personal, la Comisión emplea a dos tercios de todo personal cubierto por el Estatuto. La necesidad de Jefes de Unidad (casi 800 actualmente) es mayor que en las demás instituciones. Otra opción sería que los Jefes de Unidad tuvieran nivel A 3, como en las demás instituciones, lo que aumentaría el coste salarial.

Las carreras no deberían considerarse sólo desde el punto de vista de las funciones de gestión. En primer lugar, un sistema basado en la carrera debería permitir a un funcionario medio de categoría A llegar a A 4. En segundo lugar, es importante proporcionar carreras a los especialistas superiores hasta A 3.

Según el documento de consulta sobre la gestión intermedia, la Comisión se propone avanzar, a medio plazo y después de reformar la estructura de las carreras, hacia un sistema en el que los nombramientos A 3 sean únicamente promociones de Jefes de Unidad o de consejeros de grado A 4 excluyendo de esta manera la selección para puestos A 3 vacantes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Estabilidad

7.77. Entre los funcionarios permanentes, la movilidad del personal es muy escasa. En 2000 dejaron la Comisión 532 agentes. Esto representa cerca del 3 % del total de los funcionarios permanentes de la Comisión al final de 2000. Esta experiencia es coherente con un sistema retributivo que permite al personal que ha conseguido un ascenso limitado seguir recibiendo aumentos de sueldo automáticos hasta el final de su carrera, y con el que se adquieren derechos de pensión con más rapidez entre los sesenta y los sesenta y cinco años. No existe actualmente un sistema de jubilación anticipada: las condiciones en las que los funcionarios mayores de 50 años con un mínimo de diez años de servicio pueden optar por jubilarse con unas pensiones reducidas actualmente no resultan atractivas, por lo que en la Comisión, menos de diez personas al año siguen esta opción, frente a 350 jubilaciones normales y 130 ceses por invalidez.

7.78. Una elevada proporción de funcionarios llevan muchos años al servicio de las instituciones. En la Comisión, por ejemplo, el 54 % del personal de categoría A 4 y superior han servido a las instituciones al menos durante 20 años. Los porcentajes correspondientes en las categorías B 1 y B 2, y C 1 y C 2 son del 58 y del 70 % respectivamente.

El sistema comunitario frente a otros sistemas

7.79. El Tribunal trató de comparar el sistema comunitario con los sistemas de algunos Estados miembros y de determinados organismos internacionales. El examen se centró en averiguar si:

- a) los puestos de trabajo son en principio vitalicios;
- b) el personal recibe ascensos automáticos basados en su edad o de su antigüedad;
- c) se pagan complementos de productividad;
- d) se pagan asignaciones en función de la responsabilidad;
- e) la contratación está abierta en todos los niveles.

7.77. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión querría añadir que, dado que las primeras generaciones de personal están a punto de jubilarse, habría que esperar a las futuras cifras (problemas de pensión) antes de considerar como representativas las cifras de 2000.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.80. Las estructuras retributivas difieren considerablemente entre las organizaciones examinadas. Todos los Estados miembros tienen algún elemento de flexibilidad que no está presente en el sistema comunitario en el sentido de que utilizan alguna combinación de complementos de productividad, asignaciones vinculadas a la responsabilidad y están abiertos a la contratación en todos los niveles. Las instituciones financieras internacionales comparten muchas de estas características y tienden a recurrir de manera particularmente extensiva a las bonificaciones de productividad. Las demás organizaciones internacionales utilizan sistemas más cercanos al sistema comunitario, aunque adoptan el enfoque más flexible en al menos uno de los aspectos enumerados arriba.

7.81. Todos los Estados miembros examinados, excepto Suecia, ofrecen a los funcionarios la perspectiva de un puesto vitalicio; en el Reino Unido, sin embargo, el número de funcionarios se ha reducido considerablemente a través del cese obligatorio, de jubilaciones anticipadas o de la privatización de funciones. Ningún Estado miembro tiene aumentos de escalón plenamente automáticos, basados únicamente en la edad o en la antigüedad. Francia y Alemania son los Estados que más se acercan al sistema comunitario, pero varían la fecha de paso de escalón en función de la productividad. Todos estos Estados miembros pagan primas de productividad de algún tipo, siendo éstas las menos comunes en Suecia. En este país, sin embargo, la remuneración se determina cada año individualmente para cada funcionario, teniendo en cuenta la productividad. En Alemania, no se pagan primas de productividad al personal que trabaja en los ministerios a nivel federal, ya que este personal recibe una asignación fija. Todos estos Estados miembros pagan algún tipo de asignación vinculada a la responsabilidad. En Italia es posible la contratación en todos los niveles. En Alemania sólo es posible para los empleados del sector público que no estén clasificados como funcionarios. La postura de la Unión Europea es la más clara en todos los aspectos: los funcionarios comunitarios tienen un puesto vitalicio garantizado; reciben aumentos totalmente automáticos cada dos años, con independencia de la productividad, no se les pagan complementos de productividad o en función de la responsabilidad. En general, la contratación se efectúa en el nivel de base.

7.82. Entre las organizaciones internacionales, sólo el BEI ofrece un puesto vitalicio garantizado a su personal. En las Naciones Unidas, el personal generalmente trabaja durante seis años sobre la base de contratos temporales, pero después se les pueden ofrecer contratos indefinidos. Europol, la OCDE y las Naciones Unidas conceden aumentos automáticos basados en la antigüedad, pero no los bancos de inversiones. En cambio, sólo los bancos de inversiones pagan primas de productividad. Ninguna de estas instituciones paga primas en función de la responsabilidad y contratan en todos los niveles. Las Naciones Unidas generalmente no ofrecen condiciones de expatriación al personal del Servicio General y contrata a personal local para cubrir la mayor parte de estos puestos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.83. Los cuadros 7.7 y 7.8 tratan de clasificar los sistemas comparativos siguiendo un simple esquema binario «sí/no». En la práctica las disposiciones de personal forman a conjunto homogéneo, y en esa medida, la clasificación representa una simplificación excesiva. Las notas a los cuadros ofrecen una indicación de la medida en que algunos Estados miembros y organizaciones internacionales ocupan una posición intermedia.

Cuadro 7.7 — Sistemas retributivos de algunos Estados miembros y de la Unión Europea

	Puesto vitalicio	Aumentos de escalón automáticos basados sólo en la edad/antigüedad	Primas de productividad	Asignaciones vinculadas a la responsabilidad	Contratación en todos los niveles
Francia	S	N ⁽¹⁾	S	S	N
Alemania	S	N ⁽¹⁾ ⁽²⁾	S ⁽³⁾	S	N ⁽⁴⁾
Italia	S	N	S	S	S ⁽⁵⁾
Suecia	N	N	S ⁽⁶⁾	S	S
Reino Unido	S ⁽⁷⁾	N	S	S	S
Unión Europea	S	S	N	N	N ⁽⁸⁾

⁽¹⁾ La fecha en la que se paga el incremento es variable, dependiendo del rendimiento.

⁽²⁾ No hay una progresión incremental después de la edad de 53.

⁽³⁾ No se paga a los funcionarios federales de los ministerios.

⁽⁴⁾ Sin embargo, esta es una opción para el grupo más numeroso de los empleados del sector público que no están clasificados como funcionarios.

⁽⁵⁾ Italia ha reducido drásticamente el número de grados, y ha aumentado el importe de la asignación vinculada a la responsabilidad y ha permitido la contratación de gestores externos sobre la base de contratos por un período fijo.

⁽⁶⁾ Previsto, pero no frecuente en la práctica.

⁽⁷⁾ En la práctica, la mayoría de los funcionarios tienen contratos indefinidos y pueden esperar un puesto vitalicio si desean permanecer en la administración, pero hay un movimiento significativo de entrada al sector público, y de salida.

⁽⁸⁾ La contratación se concentra en los niveles básicos, salvo en los puestos de mayor responsabilidad, aunque la Comisión recientemente ha recurrido a organizar oposiciones de grado A 4/A 5.

Cuadro 7.8 — Sistemas retributivos de organizaciones internacionales y de la Unión Europea

	Puesto vitalicio	Aumentos de escalón automáticos basados sólo en la edad/antigüedad	Primas de productividad	Asignaciones vinculadas a la responsabilidad	Contratación en todos los niveles
BERD	N	N	S	N	S
BEI	Y	N	S	N	S
Europol	N	S	N	N	S
OCDE	N	Y	N	N	S
ONU	N ⁽¹⁾	S ⁽²⁾	N	N	S
Unión Europea	S	S	N	N	N ⁽³⁾

⁽¹⁾ El personal en general está con contrato temporal los seis primeros años. Posteriormente, reciben contratos indefinidos.

⁽²⁾ En teoría, la progresión en aumento depende de un rendimiento satisfactorio, aunque en la práctica, dicha progresión es casi automática.

⁽³⁾ La contratación se concentra en los niveles de base, salvo para los puestos de mayor responsabilidad, aunque la Comisión ha recurrido a oposiciones de grado A 4/A 5.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Valoración del sistema comunitario

Ventajas del sistema comunitario

7.84. La retribución en todos los niveles es generalmente transparente. Las normas son relativamente sencillas y se producen pocos errores en la determinación de la remuneración. En general, los niveles de retribución atraen a un número suficiente de candidatos adecuados a las oposiciones para la contratación de servicios generales.

7.85. La importancia concedida a la antigüedad puede constituir una protección contra un tratamiento discriminatorio del personal. Esto puede constituir un riesgo particular en el contexto comunitario, dada la dificultad de establecer medidas de rendimiento objetivas, y los aparentemente bajos niveles de confianza en los sistemas de evaluación del personal.

7.86. La disociación entre grado y responsabilidad, que es particularmente evidente en la Comisión, puede considerarse un reconocimiento de los méritos del personal que supere las estructuras de grado y retribución.

Debilidades del sistema comunitario

7.87. Aparte de las perspectivas inciertas de posible promoción, el sistema actual no proporciona al personal un incentivo financiero para aceptar responsabilidades adicionales, y no recompensa al personal eficiente pero que por alguna razón no pueda ser ascendido. La disposición extensiva de conceder aumentos automáticos, combinada con grandes solapamientos entre los grados da lugar a un sistema que concede mucho valor a la duración del servicio en comparación con otros factores.

7.87. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

De hecho, la Comisión al haber constatado puntos débiles en la actual política de personal está comprometida en un proceso de reforma, uno de cuyos objetivos principales es establecer una mejor vinculación entre el desarrollo de la carrera y el rendimiento y el mérito de los funcionarios, pero siguiendo al mismo tiempo recompensando la experiencia. Si bien es cierto que en el actual sistema de remuneraciones no hay incrementos salariales basados en el rendimiento, las propuestas recogidas en el documento consultivo sobre un nuevo sistema de valoración y promoción del personal establecen recompensar el rendimiento a través de una evaluación anual de los méritos. El mérito se valoraría sobre la base del rendimiento, de las competencias y de la conducta del personal. A su vez, el rendimiento se evaluaría según unos objetivos previamente definidos. El impacto del rendimiento en los informes de desarrollo de la carrera del personal y la relación directa entre el mérito y la promoción llevarían consigo una recompensa significativa del rendimiento. No es totalmente cierto que se aplique a todo el personal la misma escala salarial, tanto en lo que se refiere a los generalistas como a los especialistas con cualificaciones especiales, ya que los artículos 92 a 101 del Estatuto prevén disposiciones especiales para los funcionarios en los servicios científicos o técnicos de las Comunidades. Además, las propuestas de reforma incluyen una mayor flexibilidad para la clasificación inicial.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.88. Mientras que el sistema ayuda a las instituciones a retener a su personal y asegurar así la continuidad de sus actividades, la escasa movilidad del personal implica menos oportunidades de promoción y un ámbito menos para la introducción de nuevas ideas. Las disposiciones vigentes no facilitan la jubilación anticipada y el que así llegue más rápidamente un personal más joven a los puestos de gestión.

7.89. Las mismas tablas salariales se aplican a todo el personal, tanto el destinado en asuntos generales como los que requieran una cualificación especializada particular, lo que dificulta la contratación de personas cuya cualificación especializada está mejor retribuida en el mercado exterior.

Observación final

7.90. La Comisión está actualmente consultando posibles modificaciones en la estructura de retribución y de carrera. Al alcanzar decisiones sobre los eventuales cambios, será necesario encontrar un equilibrio que aborde algunos de los problemas asociados con el sistema actual sin cuestionar al mismo tiempo sus puntos fuertes esenciales.

CONTROL DE LOS ORGANISMOS COMUNITARIOS DESCENTRALIZADOS

Introducción

7.91. El control anual de los organismos comunitarios descentralizados (OD) ha sido objeto de Informes anuales específicos ⁽²¹⁾.

7.88. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión no comparte en su totalidad la opinión del Tribunal de Cuentas y le gustaría hacer los siguientes comentarios:

- *Las ideas nuevas no están necesariamente ligadas a los nuevos contratados. El principio de formación continua se ha destacado en el documento de orientación sobre la carrera. Este principio también ha sido expresamente aprobado por los Estados miembros. Además, los expertos nacionales en comisión de servicios hacen contribuciones importantes en este contexto.*
- *La Comisión está siempre abierta a la contratación de personal de nivel intermedio, en especial A 5/A 4. Está organizando oposiciones externas en 2001 para buscar especialistas.*
- *Entre las ideas de la reforma de la Comisión se está considerando un «sistema permanente de jubilación anticipada».*

7.90. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión está básicamente de acuerdo con la observación final del Tribunal de Cuentas en el apartado 7.90. En los documentos consultivos de 28 de febrero de 2001 sobre la reforma de la política de personal, se destacaba poner remedio a los problemas de la actual estructura de salarios y carreras sin debilitar sus aspectos positivos. En el actual proceso de consulta se sigue prestando atención a este problema particular.

⁽²¹⁾ En curso de publicación en el DO.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.92. Los OD pueden agruparse en tres categorías:

- a) los OD «de primera generación», cuyos consejos de administración obtienen la aprobación de la gestión del Consejo y del Parlamento Europeo;
- b) los OD «de segunda generación» que no están autofinanciados y cuya autoridad de aprobación de la gestión es su propio consejo de dirección o de administración;
- c) los OD «de segunda generación» que están autofinanciados o parcialmente autofinanciados y cuya autoridad de aprobación de la gestión es su propio consejo de administración.

7.93. La Agencia Europea de Reconstrucción recibe, como los OD de la primera generación, del Consejo y del Parlamento Europeo la aprobación de la gestión. Esta Agencia tiene por objetivo aplicar los programas de ayuda comunitaria para Kosovo y otras regiones de la antigua Yugoslavia (véanse los apartados 5.96 a 5.98).

Ejecución presupuestaria

7.94. La ejecución presupuestaria de la mayor parte de los OD está afectada por prórrogas de créditos que siguen siendo muy importantes pese a los esfuerzos realizados. Esta situación la mayoría de las veces se debe al desfase entre el ritmo de la toma de decisiones y de la ejecución de los programas de trabajo de los que son responsables y el del presupuesto. Debería hacerse una reflexión sobre los enfoques que se han de seguir para llegar a una mejor adaptación entre la programación de los trabajos y el principio de anualidad del presupuesto.

Estados financieros y mantenimiento de las cuentas

7.95. El total de los presupuestos de los OD ascendió en 2000 a 976,8 millones de euros frente a 266,9 millones de euros en 1999, (véase el **cuadro 7.9**). Este aumento se debe a la creación de la Agencia Europea de Reconstrucción (presupuesto: 682,3 millones de euros). La plantilla de los organismos ha seguido una evolución

7.94. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Todos los organismos descentralizados (OD) (excepto el Centro de traducción de Luxemburgo) disponen de créditos operativos inscritos en el título 3 de su presupuesto. Una gran parte de estos créditos se utiliza para celebrar contratos de servicios o contribuciones financieras a terceras partes en ejecución de su programa de trabajo. A menudo, la duración de estos contratos supera el final del año en el que se concluyeron, lo que lleva a que se prorrogue una parte de los créditos contratados. Al tratarse en la mayoría de los casos de acciones de carácter plurianual, sería deseable que los OD tomaran la iniciativa de proponer una modificación de su Reglamento financiero para que los créditos de su título 3 puedan inscribirse como créditos disociados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

similar, con 1 634 agentes en 2000 frente a 1 304 en 1999, lo que representa 330 agentes más, de los que 258 de los organismos autofinanciados, debiéndose esencialmente el aumento del número de puestos en los demás OD a la creación de la Agencia Europea de Reconstrucción.

7.96. Los controles efectuados por el Tribunal han establecido la fiabilidad de los estados financieros de los distintos OD y no han suscitado comentarios significativos con respecto a la legalidad y a la regularidad de las operaciones subyacentes.

Cuadro 7.9 — Presupuestos y plantillas en 1999 y 2000 — Los organismos comunitarios descentralizados (OD)

Nombre	Sede	Año de creación	Presupuesto (millones de euros)		Puestos estatutarios	
			1999	2000	1999 ⁽¹⁾	2000
I. OD de primera generación						
Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop)	Salónica	1975	15,3	13,3	81	81
Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo	Dublín	1975	14,8	15,0	84	85
II. OD de segunda generación no autofinanciados						
Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)	Copenhague	1990	18,5	18,9	68	76
Fundación Europea para la Formación (FEF)	Turín	1990	16,2	16,2	130	130
Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT)	Lisboa	1993	8,2	8,2	45	48
Agencia Europea de Salud y Seguridad en el Trabajo (AESST)	Bilbao	1995	6,6	7,0	24	26
Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia	Viena	1997	3,9	4,9	19	26
III. OD de segunda generación autofinanciados total o parcialmente						
Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (EMA)	Londres	1993	42,6	55,3	203	210
Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI)	Alicante	1994	115,4	133,0	490	713
Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV)	Angers	1994	8,1	7,2	29	44
Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (CTOU)	Luxemburgo	1994	17,3	20,7	131	144
IV. OD de ejecución de programas comunitarios						
Agencia Europea de Reconstrucción	Salónica	2000	—	682,3	—	51
Total			266,9	981,9	1 304	1 634

⁽¹⁾ Las cifras para 1999, con respecto a las publicadas en el Informe anterior, han tenido que ajustarse para tener en cuenta la información recibida tras la publicación del Informe.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.97. La presentación de los estados financieros de los OD debería armonizarse. Para realizar una presentación homogénea de los estados financieros, los OD deberían prever el desarrollo en común de sus planes contables, así como de los principios, métodos y normas subyacentes al mantenimiento de su contabilidad. Como recomendó el Tribunal en su dictamen n° 2/2001 (título VI) ⁽²²⁾, el marco contable de base debería alinearse con las normas generalmente admitidas.

7.98. En la mayor parte de los OD, aparecen lagunas en el mantenimiento de sus inventarios. Para conseguir un enfoque más coherente, los OD deberían adoptar las disposiciones necesarias para mejorar sus sistemas de inventario e integrar, mediante las adaptaciones necesarias, en su propia reglamentación financiera, las disposiciones aprobadas por la Comisión en diciembre de 2000 ⁽²³⁾ sobre la gestión contable del inmovilizado no financiero.

Disposiciones financieras

7.99. En general, los OD respetan las disposiciones de sus reglamentos financieros. La Agencia Europea de Reconstrucción ha obtenido una flexibilización considerable de las normas relativas al visado *a priori* del interventor. No obstante se han adoptado medidas para garantizar un control *a priori* a partir del segundo semestre de 2001.

Seguimiento de las observaciones anteriores

7.100. Hasta diciembre de 1998, el Reglamento financiero general preveía la imputación de los gastos IVA incluido, pudiendo éste, tras el reembolso, ser objeto de nueva utilización. A partir de esa fecha ⁽²⁴⁾, el Reglamento financiero general impone que los gastos sean imputados sin IVA. Algunos OD, como las Oficinas de Alicante y de Angers han decidido adaptar su reglamento financiero. El Tribunal invita de nuevo ⁽²⁵⁾ a los OD que todavía no lo hayan hecho a adoptar las disposiciones necesarias para modificar sus respectivos reglamentos financieros.

7.97. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión invitará a los OD a que tomen una iniciativa a este respecto.

⁽²²⁾ DO C 62 de 5.6.2001, p. 1.

⁽²³⁾ Reglamento (CE) n° 2909/2000 de la Comisión, de 29 de diciembre de 2000.

⁽²⁴⁾ Véase el apartado 2 bis del artículo 27 del Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, modificado por el Reglamento (CE, CECA, Euratom) n° 2548/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998 (DO L 320 de 28.11.1998, p. 1).

⁽²⁵⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1999, apartado 6.38 (DO L 342 de 1.12.2000, p. 166).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.101. Durante el año 2000, la mayor parte de los OD aplicaron el sistema de contabilidad presupuestaria SI2 y pudieron integrarlo con sus sistemas de contabilidad general ⁽²⁶⁾. Los OD deben continuar mejorando sus sistemas de contabilidad y en particular velar por desarrollar sistemas de cuentas analíticas para delimitar mejor el coste de sus actividades y garantizar mejor su seguimiento. En el caso de las agencias autofinanciadas, estos sistemas también deberían permitirles fundamentar mejor la tarificación de sus servicios.

7.102. Los reglamentos financieros de todos los OD exigen que sus presupuestos se publiquen en el Diario Oficial. De doce organismos, sólo ocho han publicado su presupuesto para 2000, siete el 23 de octubre de 2000 ⁽²⁷⁾ y uno el 22 de diciembre de 1999 ⁽²⁸⁾. Pese a haber adelantado la fecha de publicación, sigue siendo demasiado tardía y la situación apenas es más satisfactoria que en 1999 ⁽²⁹⁾.

El empleo en los organismos descentralizados y el desarrollo de sus actividades

7.103. Durante los controles relativos al ejercicio 2000, se ha examinado con mayor profundidad el desarrollo del empleo en los OD. Los resultados de estos exámenes se han contrastado con los datos disponibles sobre la actividad de los OD para extraer conclusiones sobre su productividad global.

El personal de los organismos descentralizados

7.104. El **cuadro 7.10** describe la situación del empleo en los OD al 31 de diciembre de 2000. Muestra que, en general, los OD pueden hacer ocupar la mayor parte de los puestos previstos en sus cuadros de personal y compensar déficits eventuales mediante el recurso a agentes auxiliares (AA), locales (AL), o incluso a expertos nacionales en comisión de servicio (END). En general, en 2000 los OD han podido disponer de una plantilla comparable a la prevista en sus cuadros de personal, a veces recurriendo a personal complementario, en particular a agentes auxiliares. La infraocupación importante observable en la OCVV de Angers se debe esencialmente a que los procedimientos de contratación iniciados en 2000 todavía no se habían terminado al

⁽²⁶⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1999, apartados 6.37 y 6.38 (DO C 342 de 1.12.2000, p. 166).

⁽²⁷⁾ DO L 270 de 23.10.2000, p. 1.

⁽²⁸⁾ DO L 330 de 22.12.1999, p. 13.

⁽²⁹⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1999, apartado 6.40 (DO C 342 de 1.12.2000, p. 167).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

final de dicho año. En el caso de la Agencia Europea de Reconstrucción, el número importante de agentes contratados fuera del cuadro de personal se debe a las modalidades de gestión particular de los gastos de funcionamiento previstos por su reglamento.

Contratación y gestión del personal

7.105. En general, los procedimientos de contratación por los OD deberían adquirir una mayor claridad y transparencia para favorecer el principio de igualdad de acceso a la función pública europea.

7.106. Algunos OD, de los que la OAMI de Alicante es el ejemplo más característico, han desarrollado un modelo de contratación en el que el personal es contratado en primer lugar sobre una base precaria (auxiliares o incluso interinos). A continuación, dicho personal, por procedimientos internos en el marco de la convocatoria de candidaturas, de difusión limitada, se contrata como agente temporal y después permanente si el cuadro de personal lo autoriza.

7.107. Otros OD como la AEMA de Copenhague difieren de este modelo y efectúan una gran parte de sus contrataciones sobre un modelo similar al de las instituciones, basado en oposiciones cuya organización es objeto de la publicidad más amplia posible.

Cuadro 7.10 — El empleo en los organismos descentralizados — Situación al 31 de diciembre de 2000

Agencias	Puestos previstos (cuadro de personal)	Puestos ocupados	Porcentaje de ocupación (%)	Otros agentes	Empleo total	Porcentaje de ocupación efectivo (%)
	a	b	c = b / a	d	e = b + d	f = e / a
AEEM — Londres	210	189	90	9	198	94
OAMI — Alicante	713	540	76	87	627	88
OCVV — Angers	44	26	59	2	28	64
CTOU — Luxemburgo	144	125	87	5	130	90
Cedefop — Salónica	81	82	101	26	108	133
Fundación de Dublín	85	72	85	3	75	88
AEMA — Copenhague	76	61	80	16	77	101
FEF — Turín	130	115	88	13	128	98
OEDT — Lisboa	48	47	98	18	65	135
AESST — Bilbao	26	24	92	9,5	33,5	129
Observatorio de Viena	26	24	92	2	26	100
Agencia Europea de Reconstrucción — Salónica	51	47	92	50	97	190
Total	1 634	1 352	83	240,5	1 592,5	97

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.108. Para mejorar la gestión del personal de las agencias, es necesario mejorar los sistemas de información sobre éste. El mantenimiento de los expedientes del personal debe estar más sistematizado y garantizar una mayor exhaustividad de los datos necesarios para una gestión correcta.

Evolución del personal y desarrollo de las actividades de los organismos descentralizados

7.109. A efectos de la fiscalización, los agentes se han clasificado en dos categorías:

- a) los agentes encargados de actividades de apoyo (agentes de apoyo), es decir, actividades que garantizan la continuidad del funcionamiento de los OD (por ejemplo, servicios de administración, de contabilidad, de secretaría, etc.);
- b) los demás agentes, denominados «operativos» que contribuyen directamente a la realización de los objetivos de los OD.

7.110. El **cuadro 7.11** muestra el reparto entre agentes destinados en actividades operativas y en actividades de apoyo, tanto en el nivel de los agentes de grado A como del conjunto de los agentes. En general, la proporción de agentes operativos tiende a ser más elevada en los OD autofinanciados. La situación es más variable en los demás OD. Puede observarse una tendencia en relación con la plantilla de los OD; cuanto más reducida es ésta, más puede el OD dedicar sus agentes a actividades operativas. En el plano del conjunto del personal, el reparto entre agentes operativos y de otro tipo parece vinculado a la naturaleza y al tipo de las actividades del OD en cuestión.

7.111. El **cuadro 7.12** indica, en el caso de los OD autofinanciados el importe de los ingresos efectivos per cápita. Dada la diversidad de las actividades de dichos OD, las diferencias observadas no pueden considerarse realmente significativas.

7.112. Con respecto a los OD cuyo objeto es facilitar apoyo a políticas específicas de la Unión, el cuadro recoge el importe de los gastos operativos efectivos per cápita. Las diferencias observadas reflejan diversos factores, como la eficiencia de la gestión de los créditos operativos o el grado de recurso a la contratación externa efectuado por los distintos OD para la puesta en práctica de sus programas de trabajo. En el caso de la Fundación de Turín, el particularmente bajo nivel de gastos per cápita se explica principalmente por el hecho de que los datos no incluyen a los programas de la Comisión gestionados por la Fundación.

Cuadro 7.11 — Número de agentes operativos — Situación al 31 de diciembre de 2000

Agencias	Agentes A operativos	Agentes A	Porcentaje de agentes operativos (%)	Agentes operativos de todas las categorías (%)
	a	b	c = a / b	d
AEEA — Londres	89	102	87	72 ⁽¹⁾
OAMI — Alicante	90	132	68	57 ⁽¹⁾
OCVV — Angers	4	4	100	33 ⁽¹⁾
CTOU — Luxemburgo	71	73	97	60 ⁽²⁾
CEDEFOP — Salónica	28	44	64	30 ⁽¹⁾
Fundación de Dublín	19	27	70	23 ⁽²⁾
AEMA — Copenhague	32	36	89	43 ⁽²⁾
FEF — Turín	33	48	69	60 ⁽¹⁾
OEDT — Lisboa	23	27	85	35 ⁽²⁾
AESST — Bilbao	11	12	92	40 ⁽¹⁾
Observatorio de Viena	8	10	80	55 ⁽¹⁾
Agencia Europea de Reconstrucción — Salónica	28	34	82	29 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Porcentaje estimado sobre la base de una muestra.

⁽²⁾ Porcentaje estimado sobre la base de la totalidad de la plantilla.

Cuadro 7.12 — Ingresos y/o gastos por título — 2000

Agencias ⁽¹⁾	Indicador	Importe (millones de euros)	Plantilla total	Importe per cápita (1 000 euros)
		a	b	c = a / b
EMEA — Londres	Ingresos efectivos	38,0	198	192
OAMI — Alicante	Ingresos efectivos	108,9	627	174
OCVV — Angers	Ingresos efectivos	6,8	28	245
CTOU — Luxemburgo	Ingresos efectivos	20,6	130	158
Cedefop — Salónica	Gastos operativos ⁽²⁾	4,8	108	44
Fundación de Dublín	Gastos operativos ⁽²⁾	6,0	75	80
AEMA — Copenhague	Gastos operativos ⁽²⁾	9,4	77	122
FEF — Turín	Gastos operativos ⁽²⁾	4,7	128	37
OEDT — Lisboa	Gastos operativos ⁽²⁾	3,4	65	52
AESST — Bilbao	Gastos operativos ⁽²⁾	3,1	33,5	92
Observatorio de Viena	Gastos operativos ⁽²⁾	1,5	26	56

⁽¹⁾ La Agencia Europea de Reconstrucción no se ha tenido en cuenta debido a la particular naturaleza de sus actividades frente a las de otros OD.

⁽²⁾ Gastos operativos efectivos con cargo a los créditos del ejercicio y créditos prorrogados del ejercicio anterior (título III).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.113. El **cuadro 7.13** compara en el período 1998-2000 la evolución media de las plantillas de los OD, la de sus gastos de apoyo, es decir, los gastos necesarios para que la actividad del OD pueda efectuarse (gastos de los títulos I y II) y bien la de sus ingresos, en el caso de los OD autofinanciados, bien la de sus gastos operativos (gastos del título III) en el caso de los demás.

7.114. En general, en la mayoría de los OD, el aumento de los gastos de apoyo es más importante que el del personal. Las causas de esta diferencia de crecimiento se pueden atribuir en parte a factores ineluctables como las adaptaciones al coste de la vida, los aumentos por antigüedad, la creciente proporción de agentes permanentes y temporales cuyo coste salarial es más elevado y, en algunos casos, el peso de las inversiones que los OD han tenido que efectuar en los últimos años.

7.115. En el caso de dos de los OD autofinanciados, como es el caso de la OAMI de Alicante o de la EMEA de Londres, sus ingresos efectivos han aumentado al un ritmo igual o superior al de los gastos de apoyo. Esta tendencia puede considerarse satisfactoria y debería permitir a estos OD enfrentarse más fácilmente a un cambio coyuntural. En el caso de la OCVV de Angers y el CTOU de Luxemburgo, es difícil extraer conclusiones debido al peso en los gastos de apoyo de las inversiones realizadas durante el periodo estudiado.

Cuadro 7.13 — Porcentajes de crecimiento medio anual (1998-2000): plantilla total, gastos de apoyo y gastos operativos/ingresos

	Agencias ⁽¹⁾	Plantilla total (%)	Gastos de apoyo (%) ⁽²⁾	Ingresos/Gastos operativos (%) ⁽³⁾
Organismos cuyo objetivo es la autofinanciación	AEEM — Londres	11	23	53
	OAMI — Alicante	30	27	27
	OCVV — Angers	33	47	20
	CTOU — Luxemburgo	29	46	33
Otros organismos	CEDEFOP — Salónica	6	9	9
	Fundación de Dublín	-2	3	2
	AEMA — Copenhague	6	7	5
	FEF — Turín	-1	-2	12
	OEDT — Lisboa	17	8	7
	AESST — Bilbao	58	20	67

⁽¹⁾ En vista de su reciente creación, los datos del Observatorio de Viena y de la Agencia Europea de Reconstrucción no pueden considerarse significativos.

⁽²⁾ Gastos efectivos de personal y de funcionamiento con cargo a los créditos del ejercicio y a los créditos prorrogados del ejercicio anterior (títulos I y II).

⁽³⁾ Gastos operativos efectivos con cargo a los créditos del ejercicio y a créditos prorrogados del ejercicio anterior (títulos III).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.116. Con respecto a los demás OD, en cuatro casos (Cedefop, Fundación de Dublín, AEMA de Copenhague y OEDT de Lisboa), los porcentajes de crecimiento medio de sus gastos de apoyo y operativos son los mismos durante el periodo estudiado. Esta situación deja pensar que el grado de contratación externa de estos OD se ha mantenido estable. En tres de estos OD (Cedefop, Fundación de Dublín y AEMA de Copenhague), el crecimiento de la plantilla es inferior o igual, lo que sugiere una situación estable, o en mejoría, en términos de productividad. En otros dos casos (FEF de Turín y sobre todo la AESST de Bilbao), la progresión de los gastos operativos ha sido en general más importante que la de los gastos de apoyo, lo que sugiere un refuerzo del grado de contratación externa. En ambos casos, la comparación de la evolución de la plantilla con la de los distintos tipos de gastos indica más bien una mejora de la productividad.

Conclusión

7.117. En la mayor parte de los casos, los OD han podido encontrar el personal necesario para la ejecución de sus actividades, a veces recurriendo a personal auxiliar. En general, los OD deberían velar por conferir claridad y transparencia a sus procedimientos de contratación para aplicar con más eficacia el principio de igualdad de acceso a la función pública europea. También deberían mejorar el sistema de gestión y de seguimiento de su personal. Sería deseable que, bien en el marco de la reforma del Estatuto, o bien dentro de una reforma específica para el conjunto de los OD, la política de contratación de los OD esté más armonizada y, eventualmente, coordinada en el respeto de las características específicas de los OD.

7.118. En términos de productividad, los OD deberían supervisar la estructura de su personal para optimizar la relación entre el número de agentes operativos y el de agentes de apoyo. La evolución de los costes de funcionamiento y de los costes salariales en particular también deberían ser objeto de un seguimiento atento para que los aumentos de productividad compensen al menos el crecimiento de la masa salarial per cápita.

7.117. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los OD tienen una personalidad jurídica distinta de la de la Comunidad y por lo tanto disponen de total autonomía, teniendo su propio poder de AIPN. Por supuesto, deben ejercer este poder cumpliendo plenamente las disposiciones del Estatuto.

La Comisión desempeña un papel de consejera teniendo como objetivo garantizar una coherencia en el ámbito de sus políticas de recursos humanos, pero sin disponer de los medios reglamentarios para imponerlas.

Por lo que respecta a los OD, al tener misiones y situaciones muy diferentes, parece difícil en esta fase prever una armonización más allá de lo previsto en el Estatuto. La Comisión se propone seguir ejerciendo su papel de consejera sobre este tema en pleno cumplimiento del Estatuto y de favorecer una coordinación de las agencias en su política de personal.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.119. Para alcanzar este objetivo, los OD deben contar con una programación más rigurosa (véase el apartado 7.94) y desarrollar sistemas de contabilidad analítica para seguir mejor la evolución de sus costes (véase el apartado 7.101). Hay que señalar que este objetivo necesita una atención más particular en los OD más pequeños que no pueden beneficiarse de economías de escala sustanciales, en vista de su dimensión.

CONTROL DE LAS ESCUELAS EUROPEAS

7.120. El control de las Escuelas Europeas es objeto de un informe anual específico transmitido al Consejo Superior de Escuelas Europeas. En el marco de los controles periódicos previstos para las Escuelas Europeas, los efectuados en 2000 se han centrado en las escuelas de Karlsruhe, Luxemburgo y Mol. Los resultados, así como los de los años anteriores, permiten afirmar que el sistema de gestión financiera de las Escuelas presenta una calidad suficiente. No obstante, los controles efectuados durante el ejercicio 2000 suscitan los siguientes comentarios.

Disposiciones financieras

7.121. Los controles han puesto de manifiesto lagunas en el mantenimiento del inventario. Los procedimientos de inventario deberían ser más rigurosos y aplicarse correctamente. En este sentido, sería deseable que las Escuelas, mediante las adaptaciones necesarias, revisen sus normas en la materia sobre la base del Reglamento de la Comisión aprobado en diciembre de 2000 ⁽³⁰⁾ que enuncia las disposiciones contables relativas al inmovilizado material e inmaterial.

7.122. Una parte importante de las compras de bienes por determinadas escuelas consiste en equipos informáticos. Además de las tres escuelas controladas, el Tribunal recomienda que las escuelas estudien las posibilidades de agrupar sus adquisiciones para beneficiarse de la aplicación de las licitaciones y así mejorar la gestión de las compras.

⁽³⁰⁾ Reglamento (CE) n° 2909/2000 de la Comisión, de 29 de diciembre de 2000 (DO L 336 de 30.12.2000, p. 75).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.123. El personal docente en comisión de servicios de un Estado miembro, sólo percibe de éste su sueldo base nacional, mientras que los salarios que cobran en sus países están compuestos por el sueldo base, al que se añaden diversos complementos según su antigüedad, su nivel de formación, su función en sus escuelas, etc. Esta situación tiene por consecuencia un aumento de la parte de su salario que deben financiar las Escuelas. El Consejo Superior de Escuelas Europeas debería reexaminar esta cuestión con el fin de armonizar las prácticas de los Estados miembros con respecto al pago de salarios nacionales del personal docente en comisión de servicios en el extranjero.

Contribuciones a los gastos escolares

7.124. La población escolar de determinadas escuelas se caracteriza por un predominio neto de alumnos (hasta el 90 %) cuyos padres no tienen relación laboral con las instituciones y órganos comunitarios. Los derechos escolares de estos alumnos están soportados a través de un convenio de financiación con la escuela o por los propios padres. Esta última categoría, que es la más numerosa, se beneficia, no obstante, de exoneraciones o reducciones de los derechos escolares en función de los ingresos de los padres.

7.125. Con respecto a los umbrales de exoneración, varían según las escuelas sin aparente justificación, como muestra el **cuadro 7.14**, que compara los umbrales vigentes a los que serían aplicables si se fijara como umbral de exoneración el establecido en Bruselas, teniendo en cuenta el coeficiente corrector aplicado en los lugares donde se sitúen las escuelas. Debería iniciarse una reflexión para fijar los umbrales de exoneración de manera racional y equitativa.

7.126. En 2000, el coste de funcionamiento de las escuelas ascendió a 187 millones de euros, lo que representa 11 357 euros por alumno. La contribución media por alumno definido como «no de derecho» es muy diferente: 7 966 euros para la categoría II y 1 556 euros para la categoría III. La parte de alumnos de esta última categoría es particularmente importante en varias escuelas (cerca de un 80 % en cuatro de ellas). Esto explica en gran medida el hecho de que la subvención de la Comisión a las distintas escuelas varíe entre 6 126 (Luxemburgo) y 10 698 euros por alumno (Bergen).

7.125. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los distintos consejos de administración de las Escuelas europeas fijaron los umbrales de exención. Su revisión, en el sentido que desea el Tribunal, sólo podría iniciarlo el Consejo Superior a iniciativa de la Comisión.

7.126. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Según las normas aprobadas por el Consejo superior, en aplicación de los poderes concedidos mediante el Convenio de 15 de abril de 1957, los alumnos de categoría I están exentos de pagar la contribución escolar, los alumnos de categoría II pagan una contribución fijada en los acuerdos firmados por los organismos y el Consejo superior, y los alumnos de categoría III pagan una contribución (gastos escolares) cuyo importe viene determinado por una fórmula aprobada por el Consejo superior. Lógicamente, los importes de estas contribuciones son diferentes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

El hecho de que la parte de la subvención de la Comisión correspondiente a cada alumno de categoría III varíe de una Escuela a otra, se explica por el diferente número de alumnos de esta categoría en las distintas Escuelas. La admisión de estos alumnos en las Escuelas europeas, que está prevista en el citado Convenio de 1957, se hace en la medida de las plazas disponibles, lo que explica, a su vez, las diferencias existentes, por ejemplo, entre las Escuelas de Luxemburgo y Bergen.

7.127. En estas condiciones y con respecto al objetivo de las Escuelas, que consiste en favorecer el funcionamiento de las instituciones y de los órganos comunitarios, debería examinarse el fundamento del mantenimiento de determinadas Escuelas. También sería necesario asegurarse de que los costes que normalmente deberían ser asumidos por el Estado anfitrión no se pongan a cargo del presupuesto comunitario.

7.127. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Según los criterios elegidos para la creación y el cierre de las Escuelas Europeas, aprobados por el Consejo superior los días 24 y 25 de octubre de 2000, la existencia de una Escuela Europea se justifica mientras resulte indispensable para garantizar el buen funcionamiento de una actividad comunitaria esencial, pudiendo cuestionarse su existencia cuando ya no contribuya a garantizar este objetivo.

En opinión de la Comisión, las diez Escuelas Europeas actualmente existentes siguen siendo indispensables.

Las Escuelas Europeas y, muy especialmente, la Comisión, velan por que los Estados huéspedes asuman los costes que les corresponden respecto a las Escuelas situadas en sus territorios.

Cuadro 7.14 — Comparación de los umbrales de exoneración

(euros)

Escuelas	Umbral de exoneración por primer hijo	Coeficiente corrector	Umbral calculado sobre la base del umbral de Bruselas y del coeficiente corrector	Diferencia
	Valor			
	(a)			
Bruselas I, II, III	15 528	100,0	15 528	0
Mol	19 555	100,0	15 528	4 027
Luxemburgo	17 325	100,0	15 528	1 797
Karlsruhe	20 486	97,4	15 124	5 362
Múnich	20 486	108,0	16 770	3 716
Bergen	17 078	114,5	17 780	- 702
Culham	22 203	127,6	19 814	2 389
Varese	13 919	95,3	14 798	- 879

(a): Ingresos netos salvo en el caso de Culham, donde se toma como base para la exoneración los ingresos brutos.

CAPÍTULO 8

Instrumentos financieros y actividades bancarias

8.0. ÍNDICE	Apartados
Fondo de garantía relativo a las acciones exteriores	8.1-8.9
Introducción	8.1-8.2
Situación y evolución del Fondo	8.3-8.8
Seguimiento de observaciones anteriores	8.9
Fondo Europeo de Inversiones (FEI)	8.10-8.26
Introducción	8.10
Reforma del FEI	8.11-8.15
Gestión presupuestaria de las medidas bajo mandato	8.16-8.22
Mecanismo tecnológico europeo «ayuda inicial»	8.18-8.19
Mecanismo de garantía para las PYME	8.20-8.21
Proyecto piloto de crecimiento y medio ambiente	8.22
Gestión de fondos propios	8.23
Seguimiento de observaciones anteriores	8.24-8.26

FONDO DE GARANTÍA RELATIVO A LAS ACCIONES EXTERIORES

Introducción

8.1. Tras la decisión de su creación por el Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992, el Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores fue instituido el 31 de octubre de 1994 por el Reglamento (CE, Euratom) n° 2728/94 del Consejo ⁽¹⁾, y fue desarrollado por las contribuciones del presupuesto en los años siguientes. Interviene en caso de impago, por parte del beneficiario, de un préstamo concedido o garantizado por la Comunidad a/o en un tercer país. Cuando el beneficiario persiste en su impago tres meses después de la fecha de vencimiento del plazo, el Fondo reembolsa los importes correspondientes a la tesorería comunitaria que hasta ese momento se habrá encargado del servicio de la deuda.

8.2. El Tribunal fiscalizó el ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 2000 del Fondo. La fiscalización de la gestión administrativa se efectuó en la Comisión, y la correspondiente a la gestión financiera se llevó a cabo en el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Sin perjuicio de la observación que figura en el apartado 8.9 el Tribunal no tiene ninguna observación que efectuar a raíz de sus controles.

Situación y evolución del Fondo

8.3. Desde su creación, el Fondo de Garantía se nutrió de transferencias del presupuesto que ascendían a 1 824,7 millones de euros al 31 de diciembre de 2000 (véase el **cuadro 8.1**). Intervino como garante respecto a 458,9 millones de euros (de los cuales 16,5 millones de euros de intereses de demora) y recibió 327 millones de euros de importes cobrados tardíamente de deudores morosos (de los cuales 41,3 millones de euros de intereses de demora).

8.4. Al 31 de diciembre de 2000, el saldo de los impagos se establece en 215,1 millones de euros, que representa las diferencias entre las intervenciones del Fondo y el cobro de capitales e intereses más el balance de intereses de demora. En el **cuadro 8.2** figuran los detalles.

⁽¹⁾ DO L 293 de 12.11.1994, p. 1.

Cuadro 8.1 — Movimientos y situación del Fondo de Garantía

(en millones de euros)

Ejercicio	Pagos ⁽¹⁾	Solicitudes de garantía ⁽²⁾	Reembolsos tardíos	Resultado ⁽³⁾	Remuneración del BEI	Reintegros al presupuesto	Total disponibilidades del Fondo el 31 de diciembre ⁽⁴⁾	Saldo vivo garantías ⁽⁵⁾	Porcentaje de cobertura (%)
1994	293,7	—	—	0,5	—	—	294,2	6 017	4,9
1995	250,8	(303,1)	35,6	23,4	0,2	—	300,9	5 882	5,1
1996	235,4	(52,5)	55,7	18,0	0,2	—	557,4	6 715	8,3
1997	286,1	(54,3)	45,0	27,5	0,3	—	861,8	7 960	10,8
1998	272,4	(15,4)	185,3	42,6	0,5	(66,0)	1 280,7	9 834	13,0
1999	300,1	(16,3)	5,3	41,1	0,6	(297,8)	1 313,1	12 052	10,9
2000	186,3	(17,4)	—	57,4	0,7	(107,9)	1 431,6	14 069	10,2
Total	1 824,7	(458,9)	327,0	210,5	2,5	(471,7)			

⁽¹⁾ Alimentación del Fondo de Garantía de conformidad con el Reglamento (CE, Euratom) n° 2728/94.⁽²⁾ Se ha recurrido al Fondo de Garantía a partir de enero de 1995 para el reembolso de los impagos.⁽³⁾ El resultado representa la diferencia entre los intereses que remuneran los depósitos del Fondo y la comisión de gestión deducida por el BEI.⁽⁴⁾ Una vez deducidas las comisiones del BEI no abonadas al 31 de diciembre.⁽⁵⁾ Incluidos los intereses de demora devengados y no pagados el 31 de diciembre.

Fuente: Comisión.

Cuadro 8.2 — Movimientos acumulados desde la creación del Fondo de Garantía y situación de los impagados al 31 de diciembre de 2000

(en millones de euros)

País	Movilización del Fondo			Reembolsos por el Fondo			Saldo de los impagados		
	Capital	Intereses	Intereses de demora	Capital	Intereses	Intereses de demora	Capital	Intereses	Intereses de demora ⁽¹⁾
	(1)	(2)		(3)	(4)		(5) = (1) - (3)	(6) = (2) - (4)	
Armenia	57,6		0,9	57,6		9,3			
Georgia	113,3	14,9	2,1	113,3	14,9	17,0	0,0		
Kazajistán		1,6	0,0		1,6	0,0			
Kirguizistán		0,7	0,0		0,7	0,0			
Tayikistán	54,5	8,7	1,3			3,5	54,5	8,7	14,9
Turkmenistán	44,9	1,0	0,8	44,9	1,0	2,7			
Ucrania	31,9		1,0	31,9		1,6			
Antigua Yugoslavia	46,3	67,0	10,3	6,2	13,6	7,2	40,1	53,5	43,5
Subtotal	348,6	93,9	16,5	253,9	31,8	41,3	94,6	62,1	58,4
Total		458,9			327,0			215,1	

⁽¹⁾ Esta columna engloba los intereses devengados entre la fecha de intervención del Fondo y el cierre del ejercicio, por lo que no es posible la comparación entre las tres columnas de intereses de demora.

Fuente: Comisión.

8.5. En 2000, se transfirieron 186,3 millones de euros al Fondo a partir de la reserva para garantía, mientras que se habían reintegrado 107,9 millones de euros en marzo de 2000, correspondientes a la diferencia entre el importe real del Fondo al 31 de diciembre de 1999 (1 313,1 millones de euros, es decir, el 10,9 % del saldo vivo de las garantías) antes de la remuneración del BEI (0,6 millones de euros) y su importe objetivo de 1 205,2 millones de euros, es decir, el 10 % del saldo vivo de las garantías al 31 de diciembre de 1999 ⁽²⁾.

8.6. La relación entre las disponibilidades del Fondo (1 431,6 millones de euros) y el saldo vivo de las operaciones de préstamos y de garantía de préstamos en favor de terceros países, más los intereses devengados y no pagados (14 068,8 millones de euros) fue del 10,2 % al 31 de diciembre de 2000 (véase el **cuadro 8.1**). A partir de un importe objetivo de 1 266,2 millones de euros (9 % del saldo vivo de las operaciones de garantía al 31 de diciembre de 2000), en 2001 deben reembolsarse 165,4 millones de euros al presupuesto.

8.7. Durante el ejercicio, se recurrió en tres ocasiones al Fondo como garante de un importe total de 17,4 millones de euros (de los cuales, 1,6 millones de euros de intereses de demora). Estas tres ocasiones se refirieron sobre todo a préstamos en monedas distintas del euro. La evolución de los tipos de cambio extranjeros durante el período de tres meses entre el aviso de demora y la intervención del fondo trajo consigo una carga adicional de 1,1 millones de euros, que el Fondo debía pagar según el Reglamento.

8.8. Las actividades del Fondo de Garantía generaron en 2000 57,4 millones de euros en ingresos netos por intereses, lo que representa un rendimiento global medio del 4,2 %.

⁽²⁾ El artículo 3 del Reglamento establece: «El importe del fondo deberá alcanzar un nivel apropiado, denominado en lo sucesivo "importe objetivo". El importe objetivo queda fijado en el 10 % del saldo vivo del principal del conjunto de los compromisos de la Comunidad derivados de cada operación, más los intereses devengados y no pagados. Cuando el importe objetivo se rebase al finalizar el ejercicio, el excedente se reintegrará a una línea específica del estado de ingresos del presupuesto general de las Comunidades Europeas». Desde 1997, esta relación ha superado constantemente el 10 % establecido como importe objetivo. El 1 de enero de 2000, el importe objetivo se redujo al 9 %. [Reglamento (CE, Euratom) n° 1149/1999 del Consejo, de 25 de mayo de 1999, que modifica el Reglamento (CE, Euratom) n° 2728/94, por el que se crea un fondo de garantía relativo a las acciones exteriores (DO L 139, de 2.6.1999, p. 1)].

Seguimiento de observaciones anteriores

8.9. La comisión anual de 0,05 % correspondiente a 2000 en concepto de remuneración de la gestión financiera del Fondo realizada por el BEI ascendió a 0,7 millones de euros. Este porcentaje de remuneración no ha variado desde 1995 ⁽³⁾. En su Informe anual relativo al ejercicio 1999, el Tribunal recomendó que «en vista de la experiencia adquirida en gestión financiera y del nivel alcanzado por el Fondo, debería revisarse el nivel de la comisión anual» ⁽⁴⁾. A pesar de las expectativas de la Comisión, el BEI aun no ha proporcionado una descripción de los costes. En 2000 no se cambió el porcentaje.

8.9. El BEI y los servicios de la Comisión acordarán próximamente una nueva estructura de comisiones para el año 2001.

FONDO EUROPEO DE INVERSIONES (FEI)

Introducción

8.10. Conforme a los deseos del Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, el Fondo Europeo fue creado en 1994. Sus accionistas fueron el BEI, la Comunidad y varias instituciones financieras (véase el apartado 8.11). Se creó para contribuir al logro de objetivos comunitarios proporcionando capacidad financiera adicional para apoyar el desarrollo de las redes transeuropeas (RTE) y de las pequeñas y medianas empresas (PYME). Durante 2000, por primera vez desde su creación, se reformó por completo el FEI.

Reforma del FEI

8.11. El BEI se convirtió en el accionista mayoritario del FEI mediante la adquisición de cuotas no suscritas y de cuotas en posesión de instituciones financieras. Por tanto, ahora más del 90 % del FEI es poseído por organismos públicos e instituciones europeos. El 20 % de estas acciones se abonaron antes de la reforma, porcentaje que se mantuvo después de la misma.

⁽³⁾ Como el Fondo alcanzó 300 millones de ecus al 31 de diciembre de 1995, el porcentaje de remuneración del BEI se redujo del 0,125 % al 0,05 % de los haberes mensuales medios del Fondo, con efecto retroactivo al 31 de diciembre de 1994. Desde el inicio, el Fondo ha entregado al BEI 2,5 millones de euros en concepto de comisión de gestión.

⁽⁴⁾ DO C 342 de 1.12.2000, p. 175.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Accionistas FEI (capital total 2 000 millones de euros)

	Antes de la reforma (%)	Después de la reforma (%)
BEI	40	60,75
Comunidad europea	30	30
Instituciones financieras	19,25	9,25
Acciones no asignadas	10,75	0
Total	100	100

8.12. Como consecuencia de la reforma, el FEI se convirtió en una filial del BEI especializada en actividades de capital riesgo. La gestión de la cartera de operaciones de capital riesgo firmadas por el BEI en su propio nombre (922 millones de euros) se transfirió al FEI. Además, el FEI puso a disposición hasta 1 000 millones de euros de sus reservas para apoyar las nuevas operaciones de capital riesgo que el FEI iba a realizar. Al término de 2000, al FEI se le había encomendado la gestión hasta 2 493 millones de euros de participaciones.

8.13. Según la Decisión del Consejo de 1994 ⁽⁵⁾, la Comisión debe, en principio, representar a la Comunidad como miembro del FEI. Los representantes comunitarios deberían, por lo tanto, prestar atención a asegurarse de que haya un equilibrio entre la persecución de objetivos comunitarios y el fundamento comercial ⁽⁶⁾ de las actividades del Fondo.

8.14. En junio de 2000, la junta general del FEI aprobó los nuevos estatutos y el reglamento interior propuestos por el Consejo de supervisión.

8.15. Como consecuencia de los nuevos estatutos:

a) el órgano de gestión del FEI era el Comité financiero, compuesto por tres miembros, uno de los cuales representaba a la Comisión. No podía tomarse ninguna decisión sin su presencia. Ahora el Comité ejecutivo ha sido reemplazado por un solo Director General, nombrado por el miembro del Fondo poseedor del mayor número de acciones ⁽⁷⁾ (es decir, el BEI);

8.15. Los nuevos estatutos se han ajustado a las normas estándar de la administración de empresas. El Consejo de Gobernadores es ahora el que toma todas las decisiones, con la posibilidad de delegar total o parcialmente ese poder.

El Comité financiero ha sido substituido por un Director General, que actúa de manera independiente, sirve a los intereses del Fondo y es responsable solamente ante el Consejo de administración.

La Comunidad está representada en el Consejo de administración por dos miembros. El principio de que estos dos miembros actúan de manera independiente y sirven a los intereses del FEI es un principio habitual en este tipo de instituciones (véase BEI y BERD).

⁽⁵⁾ Decisión 94/375/CE de 6 de junio de 1994.

⁽⁶⁾ Según el apartado 3 del artículo 2 de los nuevos estatutos, las actividades del fondo se basarán en criterios bancarios rigurosos o en otros criterios y prácticas comerciales rigurosos, según sea el caso.

⁽⁷⁾ Artículos 10 y 24 de los estatutos originales, y 17 del reglamento interior original; artículo 21 de los nuevos estatutos, y 16 del nuevo reglamento interior.

Los estatutos del FEI estipulan que los miembros del Fondo pueden disponer de sus acciones transfiriéndolas a otro miembro o a un tercero. El consentimiento necesario del BEI, como accionista de mayoría, refleja, tal como se ha indicado, la práctica normal en este tipo de instituciones.

- b) el Consejo de supervisión ha sido sustituido por un Consejo de administración. El concepto de representación comunitaria en el Consejo, que figuraba en los estatutos anteriores, ha sido suprimido de los nuevos estatutos ⁽⁸⁾. Los dos miembros, del grupo de siete, designados por la Comisión actuarán ahora independientemente y servirán a los intereses del FEI. Serán responsables solamente ante la junta general del FEI;
- c) pese a que no había ninguna disposición sobre este asunto en los estatutos originales, ahora la Comisión no puede disponer de su cuota sin el consentimiento del BEI ⁽⁹⁾.

Gestión presupuestaria de las medidas bajo mandato

8.16. En 2000, el FEI gestionó tres medidas financiadas por el presupuesto comunitario: el proyecto piloto «Crecimiento y medio ambiente» ⁽¹⁰⁾, el «Mecanismo tecnológico europeo-ayuda inicial» y el «Mecanismo de garantía para las PYME». Estas dos últimas medidas junto con la medida «Empresa conjunta europea», gestionada directamente por la Comisión, forman el programa de ayuda financiera a las PYME de carácter innovador y generadoras de empleo ⁽¹¹⁾.

8.17. La Comisión comprometió el 100 % de una asignación presupuestaria que asciende a 391,56 millones de euros ⁽¹²⁾. Los pagos del presupuesto comunitario al FEI por estas medidas supuso 145 millones de euros al término de 2000, la misma cantidad que en 1999, a saber 60 millones de euros para el Mecanismo tecnológico europeo «ayuda inicial», 60 millones de euros para el Mecanismo de garantía para las PYME y 25 millones de euros para el proyecto piloto «Crecimiento y medio ambiente». No se hizo ningún nuevo pago en 2000.

⁽⁸⁾ Artículo 16 de los estatutos originales, artículo 18 de los nuevos estatutos.

⁽⁹⁾ Artículo 7 de los nuevos estatutos.

⁽¹⁰⁾ Enmienda del Parlamento n° 0233 al proyecto de presupuesto general relativo al ejercicio 1995 (DO C 18 de 23.1.1995, p. 317).

⁽¹¹⁾ Decisión 98/347/CE del Consejo, de 19 de mayo de 1998, sobre medidas de ayuda financiera a las pequeñas y medianas empresas (PYME) de carácter innovador y generadoras de empleo (DO L 155 de 29.5.1998, p. 43).

⁽¹²⁾ Mecanismo tecnológico europeo «ayuda inicial»: 168 millones de euros correspondientes a los ejercicios 1998, 1999 y 2000; garantía para las PYME, 198,56 millones de euros correspondientes a los ejercicios 1998, 1999 y 2000; proyecto piloto «Crecimiento y medio ambiente», 25 millones de euros correspondientes a los ejercicios 1995-1997.

Mecanismo tecnológico europeo «ayuda inicial»

8.18. El objetivo de la medida es desarrollar la participación de capital riesgo en las PYME innovadoras y creadoras de empleo mediante la inversión en fondos especializados de capital riesgo, particularmente en fondos más pequeños o recientemente creados, fondos que funcionan regionalmente o fondos centrados en industrias o tecnologías específicas, o fondos de capital riesgo que financian la explotación de resultados de la I+D (investigación y desarrollo). El FEI recibe financiación comunitaria e invierte en participaciones en fondos de capital riesgo. Estos fondos invierten en las PYME.

8.19. En los años 1998, 1999 y 2000, el total de los recursos presupuestarios comprometidos por la Comisión para el mecanismo asciende a 168 millones de euros es decir, al 100 % del crédito. El 31 de diciembre de 2000, el FEI había abonado 32,2 millones de euros a fondos de capital riesgo (véase el **cuadro 8.3**).

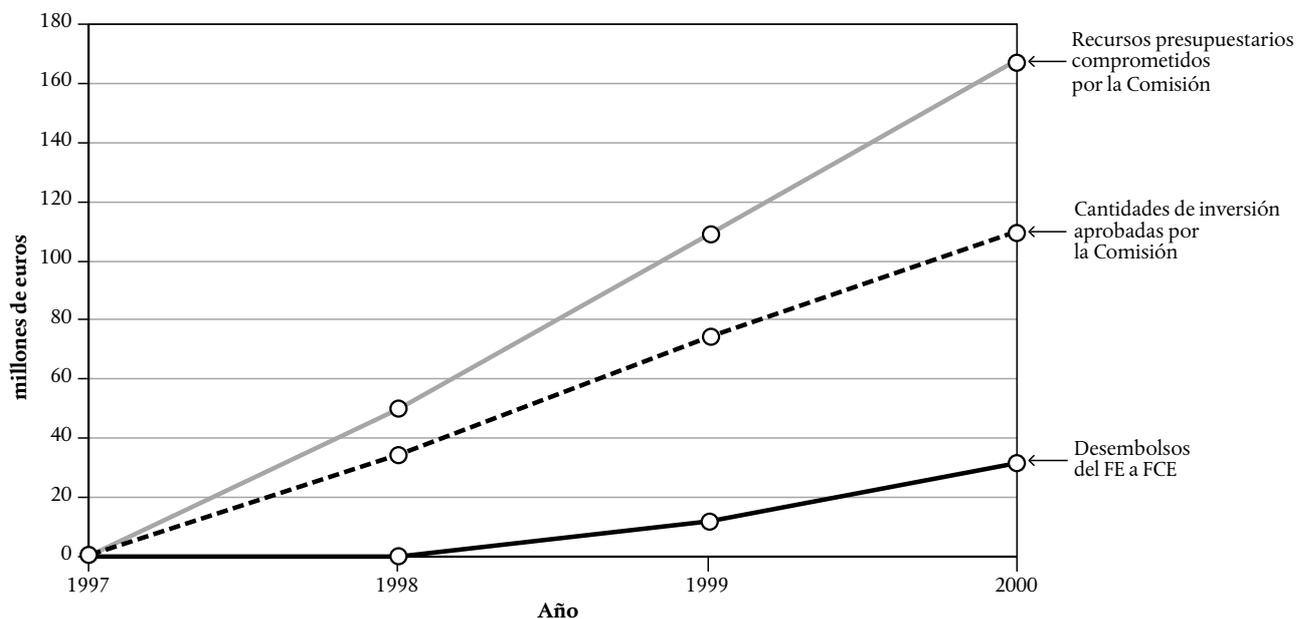
8.19. *A finales de 2000, el FEI había firmado contratos con fondos de capital riesgo (FCR) por un total de 71,7 millones de euros, de los que 12,8 millones de euros están condicionados a la obtención complementaria de fondos por el FCR. De los 58,9 millones de euros «sin condiciones», el FEI había pagado 32,2 millones de euros.*

Mecanismo de garantía para las PYME

8.20. El objetivo del mecanismo consiste en cubrir el coste de garantías y contragarantías emitidas por el FEI para promover un aumento de los préstamos concedidos por las PYME innovadoras y creadoras de empleo, aumentando la capacidad de los sistemas de garantía que funcionan en los Estados miembros, en el sector público o privado, incluidos los sistemas de garantía mutua. La asignación presupuestaria debe cubrir el coste completo del mecanismo, incluidos las pérdidas de garantía del FEI y cualesquiera otros costes o gastos subvencionables del mecanismo. Debe fijarse un límite máximo por intermediario financiero al coste del mecanismo para el presupuesto comunitario, de forma que no exceda nunca las asignaciones presupuestarias puestas a disposición del FEI.

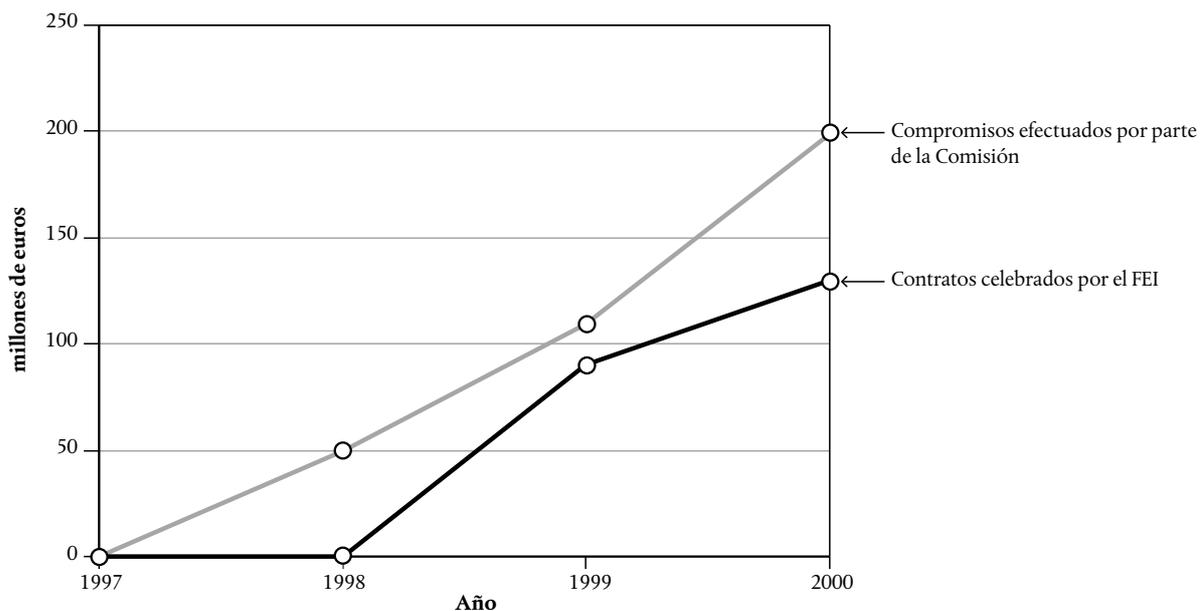
8.21. En cuanto a los ejercicios 1998, 1999 y 2000, el total de la asignación presupuestaria comprometida por la Comisión para el mecanismo asciende a 198,56 millones de euros, es decir, al 100 % del crédito. A finales de 2000, el FEI celebró contratos por un máximo de 130 millones de euros (véase el **cuadro 8.4**). La cantidad gastada hasta entonces fue de 0,45 millones de euros para los deudores morosos y 2,6 millones de euros en costes de gestión.

Cuadro 8.3 — Mecanismo tecnológico europeo «ayuda inicial» — Compromisos e inversiones acumulados en fondos de capital empresarial («FCE»)



Fuente: Comisión/FEI.

Cuadro 8.4 — Mecanismo de garantía para las PYME — Compromisos acumulados



Fuente: Comisión.

Proyecto piloto de «Crecimiento y medio ambiente»

8.22. El proyecto piloto «Crecimiento y medio ambiente» se puso en marcha en 1995 por iniciativa del Parlamento Europeo. El objetivo del proyecto es facilitar el acceso de las PYME a la financiación bancaria para nuevas inversiones medioambientales. El programa establece garantías en dicha financiación concedida por instituciones financieras en los Estados miembros que cubran hasta un 50 % de esta financiación. En virtud de este programa, la Comisión proporciona ayudas destinadas principalmente a cubrir primas para garantías y costes para promocionar el sistema. Durante el período 1995-1997, la Comisión comprometió y abonó al FEI la totalidad de los 25 millones de euros correspondientes a este proyecto. Al final de 2000, el FEI había firmado contratos de garantía por 24,4 millones de euros de garantías desembolsables en potencia, lo que correspondía a una cantidad máxima garantizada de 674,6 millones de euros y un volumen de préstamo máximo de 1 353,5 millones de euros. El total de los costes de garantía y promoción supusieron unos 9,4 millones de euros de los que 6,4 millones de euros habían sido abonados al FEI al final de 2000 (véase el cuadro 8.5).

Gestión de los fondos propios

8.23. El control de las operaciones financieras con fondos propios del FEI ha sido objeto de un acuerdo con este último y la Comisión, accionista por cuenta de la Comunidad del 30 % del capital. Este acuerdo, firmado en septiembre de 2001 por dos años, define en particular el acceso por parte del Tribunal a los documentos e informaciones necesarias, incluyendo otras entidades de fiscalización. El Tribunal estima que este acuerdo es una base útil para dar un carácter concreto a la fiscalización de la participación comunitaria, teniendo en cuenta el marco particular en el que se inscribe.

Seguimiento de observaciones anteriores

8.24. Como ya señaló el Tribunal en 1998 y 1999, una tasa de ejecución presupuestaria del 100 %, calculada exclusivamente a partir del presupuesto comunitario, podía enmascarar una infrautilización de los fondos presupuestarios por parte del mandatario y, en la práctica, una escasa aplicación del programa financiado.

8.23. La Comisión está satisfecha de la firma de un acuerdo.

8.24. La Comisión es consciente del problema del desfase entre la ejecución presupuestaria y la ejecución real. Con el fin de mejorar la información contenida en los estados contables y la claridad de los mismos, la Comisión presentó, en el Anexo, la información relativa a los fondos concedidos a intermediarios financieros públicos o privados que, al 31 de diciembre de 2000, aún no habían sido utilizados por éstos. Por primera vez, la Comisión presentó esta información por título presupuestario de modo que pudiera conocerse el consumo presupuestario real.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.25. La Comisión se comprometió ⁽¹³⁾ a introducir una nota explicativa en el balance que permita distinguir los fondos mantenidos por el FEI. No obstante, esta nota aún no se había incluido en el balance de 2000. En la cuenta de gestión y balance financiero correspondiente a 2000 la información es limitada y no transparente. Este documento no muestra los importes de las cuentas de tesorería de cada intermediario financiero que aún no se han transferido a los beneficiarios.

8.26. En su Informe anual relativo a 1998 ⁽¹⁴⁾ el Tribunal llamó la atención de la Comisión sobre la necesidad de mejorar su control del proyecto piloto «Crecimiento y medio ambiente», en especial de los costes de ejecución y de los criterios de subvencionabilidad. En 2000, la Comisión efectuó una fiscalización interna basándose en las recomendaciones del Tribunal. Después de esta auditoría, la Comisión inició una renegociación del acuerdo fiduciario relativo al proyecto experimental «Crecimiento y medio ambiente» con el FEI, definió procedimientos para la realización de un control sistemático, y decidió poner en marcha una evaluación del proyecto. Sin embargo, estas medidas no eran todavía efectivas al término de 2000.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.25. *Es cierto que la Comisión se comprometió, en su respuesta al Informe anual del año 1999, a indicar el importe administrado por el FEI. Cabe, no obstante, resaltar que, dado que los intermediarios que administran fondos comunitarios son numerosos, y en aras de la transparencia y la armonización, la Comisión prefirió presentar, en el anexo del volumen IV «Cuenta de gestión y balance financiero consolidados» (véanse páginas 68 y 91) una nota explicativa global para todos esos intermediarios en vez de citar sólo a algunos de ellos. Los fondos del FEI al 31 de diciembre 2000 están incluidos en los títulos B5-3 y B5-5 y ascienden a 112 millones de euros, lo que representa sólo un 17 % del importe total de los fondos de los intermediarios.*

8.26. *La Comisión desea señalar que, en 2001, se han hecho efectivas las medidas mencionadas por el Tribunal: tras intensas negociaciones, está en proceso de ser firmada una enmienda al Acuerdo fiduciario y de gestión, la evaluación del sistema ha empezado y se están llevando a cabo controles por muestreo a nivel de intermediarios financieros.*

⁽¹³⁾ DO C 342 de 1.12.2000, p. 183.

⁽¹⁴⁾ DO C 349 de 3.12.1999, p. 1.

CAPÍTULO 9

Declaración de fiabilidad e información de apoyo

9.0. ÍNDICE	Apartados
Declaración de fiabilidad relativa al presupuesto general del ejercicio cerrado al 31 de diciembre de 2000	I-IV
Introducción	9.1-9.3
Fiabilidad de las cuentas	9.4-9.43
Comentarios sobre los estados financieros consolidados	9.4-9.15
Aspectos relativos a la ejecución presupuestaria	9.16-9.26
Marco y prácticas contables	9.27-9.37
Seguimiento de las observaciones sobre el sistema contable Sincom 2	9.38-9.43
Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	9.44-9.69
Introducción	9.44-9.47
Recursos propios	9.48-9.51
Política agrícola	9.52-9.56
Acciones estructurales	9.57-9.61
Políticas internas	9.62-9.65
Acciones exteriores	9.66-9.68
Gastos administrativos	9.69
Conclusión	9.70-9.76
Fiabilidad de las cuentas	9.70-9.72
Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	9.73-9.76

Declaración de fiabilidad relativa al presupuesto general del ejercicio cerrado al 31 de diciembre de 2000

I. El Tribunal de Cuentas Europeo («el Tribunal») ha examinado las cuentas consolidadas de la Comunidad Europea del ejercicio cerrado al 31 de diciembre de 2000. Dichas cuentas, que incluyen la cuenta de gestión y el balance y las notas anexas ⁽¹⁾, se han elaborado bajo la responsabilidad de la Comisión. De conformidad con los Tratados ⁽²⁾, el Tribunal debe presentar al Parlamento y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y la regularidad de las operaciones correspondientes.

II. El Tribunal ha llevado a cabo su trabajo de conformidad con sus normas y políticas de auditoría, que adaptan las normas de auditoría internacionales generalmente aceptadas al contexto comunitario. La fiscalización ha incluido una serie de procedimientos de auditoría con el objeto de examinar, mediante muestreo, pruebas relativas tanto a los importes y a la información presentada en las cuentas consolidadas como a la legalidad y a la regularidad de las operaciones correspondientes a dichas cuentas. También ha incluido una valoración de los principios contables aplicados por los gestores y de las principales estimaciones efectuadas por éstos, así como de la presentación general de las cuentas. Los resultados obtenidos por el Tribunal durante la fiscalización constituyen una base suficiente para emitir la opinión que se expresa a continuación. El Tribunal limita su opinión en lo que respecta a los recursos propios (véanse los apartados 1.11 y 1.69) y a las acciones exteriores (véanse los apartados 5.25 y 5.26).

*
* *

Fiabilidad de las cuentas

III. Con excepción de los efectos de los hechos que se resumen a continuación, el Tribunal opina que las cuentas revisadas del ejercicio cerrado al 31 de diciembre de 2000, publicadas en el Diario Oficial, reflejan fielmente los ingresos y gastos, así como la situación financiera de las Comunidades al final del ejercicio:

- a) subestimación neta del inmovilizado material en unos 140 millones de euros (véase el apartado 9.5);
- b) presentación incompleta de los anticipos y pagos a cuenta al final del ejercicio (véanse los apartados 9.9 y 9.10);
- c) sobrestimación de los compromisos pendientes de liquidación en unos 1 680 millones de euros (véase el apartado 9.12);
- d) omisión de compromisos por un importe de 213 millones de euros (véase el apartado 9.15) y sobrestimación neta de 1 343 millones de euros (véase el apartado 9.16);
- e) falta de determinada información necesaria para el cálculo del resultado económico (véanse los apartados 9.34 a 9.37).

⁽¹⁾ El volumen IV de los documentos fue presentado por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo y al Tribunal en la fecha oficial de 1 de mayo de 2001 (pendiente de publicación en el Diario Oficial; disponible en las páginas Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cpi_index_es.html).

⁽²⁾ Artículo 248 del Tratado CE, artículo 160 C del Tratado Euratom y artículo 45 C del Tratado CECA con respecto al anterior presupuesto administrativo de la CECA, incorporado al presupuesto general por el Tratado de fusión de 8 de abril de 1965.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes

IV. La fiscalización de los principales sistemas de gestión y control ⁽³⁾ aplicables a las medidas agrícolas y estructurales (véanse los apartados 9.52 a 9.65 y 9.73 a 9.76) reveló debilidades en el funcionamiento de los procedimientos de control destinados a asegurar la legalidad y la regularidad de las operaciones.

La fiscalización de los gastos operativos reveló una incidencia inaceptable de errores que afectaban al importe de los pagos o a la realidad o al carácter subvencionable de las operaciones subyacentes (véanse los apartados 9.56, 9.60 y 9.75).

A la vista de los resultados de su fiscalización, el Tribunal opina que las operaciones subyacentes a los estados financieros son, globalmente, legales y regulares con respecto a los ingresos, a los compromisos y a los gastos administrativos, pero rehúsa ofrecer esta garantía con respecto a los demás pagos.

10 de octubre de 2001

Jan O. KARLSSON
Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburgo

⁽³⁾ Sistema Integrado de Gestión y Control en el ámbito de la agricultura, Reglamento (CE) n° 2064/97 en el de los Fondos Estructurales y quinto programa marco en el de investigación y desarrollo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

9.1. En virtud del artículo 248 del Tratado, el Tribunal de Cuentas presenta al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración de fiabilidad de las cuentas, así como de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes (DAS). El método del Tribunal ha evolucionado, respetando las prácticas de fiscalización generalmente admitidas, para ampliar el abanico de elementos justificativos que apoyen sus conclusiones. Para el ejercicio 2000, el objetivo ha sido presentar una información más diversificada de la naturaleza, la localización y las causas de los problemas que afectan a la gestión de los fondos comunitarios.

9.2. Los trabajos relativos a la fiabilidad de las cuentas tienen por objeto obtener garantías razonables de que se haya contabilizado correcta y exactamente la totalidad de los ingresos, de los gastos, del activo y del pasivo. Incluyen, en particular, una revisión analítica y una comprobación detallada de la cuenta de gestión y del balance consolidados de las Comunidades.

9.3. Los trabajos relativos a la legalidad y a la regularidad de las operaciones subyacentes tienen por objeto obtener suficientes elementos, directos e indirectos, que prueben que las operaciones subyacentes se han tratado de conformidad con las reglamentaciones o las disposiciones contractuales en vigor y que los fondos comunitarios correspondientes se han calculado correctamente. Se utilizan diversas técnicas, como fiscalizaciones detalladas de determinados ámbitos o sistemas seleccionados, la evaluación de procedimientos de control horizontales, y pruebas de confirmación de las operaciones. Los resultados detallados de estos trabajos figuran en las apreciaciones específicas a las distintas rúbricas de las perspectivas financieras, contenidas en los capítulos anteriores.

FIABILIDAD DE LAS CUENTAS

Comentarios sobre los estados financieros consolidados

9.4. El Tribunal observa los esfuerzos realizados por los servicios contables de la Comisión en materia de presentación y de enriquecimiento de los datos contenidos en los estados financieros consolidados. No obstante, la versión oficial de los estados financieros presentada por la Comisión en la fecha reglamentaria de

9.4. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En efecto, la Comisión ha aportado importantes mejoras a los estados financieros consolidados para 2000, presentados el 1 de mayo de 2001. No obstante, habida cuenta de la existencia de ciertas imperfecciones en esa versión, ha preferido

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1 de mayo de 2001 contenía lagunas e incoherencias que necesitaron la presentación de una versión corregida en septiembre de 2001 para su publicación en el Diario Oficial.

Inmovilizado

9.5. El valor total del inmovilizado material (3 261 millones de euros) presentado en el balance está a la vez subestimado (en 225 millones de euros), ya que no tiene suficientemente en cuenta los inmuebles arrendados con opción de compra por el Comité Económico y Social (CES) y el Comité de las Regiones (CDR), y sobrestimado (en unos 81 millones de euros), puesto que no tiene en cuenta las amortizaciones del edificio del Consejo. La ausencia de control físico de los bienes muebles, en particular en los distintos emplazamientos del Centro Común de Investigación (CCI) aparte de Ispra, de bienes por un valor de adquisición de alrededor de 96 millones de euros, afecta negativamente a la calidad del inventario contable.

Títulos de crédito y créditos potenciales

9.6. En respuesta a una observación del Tribunal (⁴), la Comisión ha aplicado por primera vez una reducción de valor a tanto alzado basada en la antigüedad (139 millones de euros) a los deudores varios (2 217 millones de euros) que no hayan sido objeto de una reducción de valor específica. La Comisión no ha

elaborar una nueva versión con vistas a su publicación en el Diario Oficial.

9.5. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión insiste en los progresos realizados por todas las Instituciones para mejorar la fiabilidad y la exactitud del importe recogido en el balance por lo que se refiere al inmovilizado no financiero. Ello constituye un progreso significativo en relación con los ejercicios anteriores.

Los dos edificios en alquiler con opción a compra que tienen los Comités no fueron incluidos en el activo del balance dado que, al 31 de diciembre de 2000, no reunían las condiciones necesarias fijadas por el Reglamento relativo a la gestión contable del inmovilizado no financiero de las Comunidades Europeas. El valor de uno de los edificios se incluirá en el balance 2001, puesto que el contrato entró en vigor el 1 de enero de 2001. El otro edificio se recogerá en el balance en cuanto se transfieran los riesgos y las ventajas a los Comités. Entretanto, la información sobre estos dos edificios se ha incluido en los compromisos fuera del balance.

Por lo que se refiere al edificio del Consejo, la Comisión explicó en las notas al balance la razón por la que este edificio no ha podido amortizarse.

En cuanto al inventario físico en los lugares del CCI distintos de Ispra, la Comisión indica que está en curso el control físico completo de los bienes. El objetivo consiste en terminar este ejercicio antes de finales de 2001 e incluir su resultado en el balance 2001.

9.6. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión ha adoptado medidas para que, en el futuro, la información relativa a la corrección de valor de los distintos créditos se proporcione de manera clara y completa.

⁽⁴⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1999, apartado 8.5 (DO C 342 de 1.12.2000, p. 187).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

podido presentar el detalle del cálculo de esta reducción, sin embargo, se han excluido los títulos de crédito relativos a las sanciones aplicadas por perjuicio a la libre competencia (973 millones de euros). Después de efectuar un análisis, la Comisión debería establecer normas específicas para esta categoría de títulos de crédito.

9.7. El Tribunal observa los esfuerzos de la Comisión para identificar a los intermediarios financieros que gestionan fondos comunitarios y para determinar el importe inscrito en el balance en los deudores varios (792 millones de euros). No obstante, este inventario está incompleto y, al tratarse de un importe inscrito en el balance sobre la base de un inventario extracontable, los servicios contables centrales tampoco pueden garantizar un control suficiente. El Tribunal ha tomado nota del compromiso de la Comisión ⁽⁵⁾ de fijar, para las cuentas del ejercicio 2001, unas normas mínimas de gestión y control de estos fondos. No obstante, considera que también debería disponer de manera continua de los saldos actualizados en contabilidad y evitar los inventarios extracontables (véanse los apartados 9.28 a 9.29).

9.8. El importe presentado en compromisos no incluidos en el balance correspondientes a los títulos de crédito potenciales relativos a fraudes e irregularidades en el ámbito del FEOGA-Garantía (1 099 millones de euros) está afectado por varias imperfecciones. De ese modo, hasta la entrada en vigor de la reglamentación en cuestión, la deducción de los importes que pueden repetirse con los importes inscritos en el libro mayor de deudores del FEOGA-Garantía sólo se ha efectuado en el caso de los Estados miembros que hayan presentado dichos datos. Además, los datos respectivos no se han establecido en la misma ficha y la deducción se ha efectuado sin un cotejo individual.

Los créditos relativos a las multas impuestas por atentar contra la libre competencia fueron excluidos del cálculo de la corrección de valor dado que el cobro de esas multas se realiza, según la experiencia del pasado y salvo excepción, sin pérdida. Las multas que no son objeto de recurso por las empresas en cuestión son recuperadas en la fecha indicada en la decisión por la que se impone la multa. Las multas que son objeto de recurso ante la jurisdicción competente se recaudan después del juicio definitivo. Por otra parte, el riesgo de insolvencia de las empresas a las que se ha impuesto una multa es limitado y no justifica reducción alguna del valor global. La Comisión establecerá normas en el manual de contabilización y consolidación.

9.7. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión desea poner de manifiesto el importante progreso aportado a los estados financieros tanto por lo que se refiere a la presentación como al contenido en comparación con años anteriores. Tal como se comprometió, realizó, en particular, el censo de los intermediarios financieros que administran fondos comunitarios e incluyó en los estados financieros información suplementaria y pertinente sobre este tipo de actividades. La Comisión proseguirá sus esfuerzos con el fin de fijar el procedimiento adecuado para recoger y verificar la información así como para mejorar la exhaustividad del importe que se recoja en el balance del año 2001.

Este problema será tratado en el marco del proyecto de modernización de la contabilidad de la Comisión, con el fin de evolucionar hacia un nuevo sistema contable integrado.

9.8. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Desde este año 2001 se han aportado cambios a la información que deben comunicar los Estados miembros a la sección de Garantía del FEOGA, lo cual permitirá identificar a los deudores que se hayan comunicado también a la OLAF como casos de fraude o de irregularidad. Esta información ayudará a eliminar cualquier posible doble contabilización.

⁽⁵⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1999, respuestas de la Comisión, apartado 8.8 (DO C 342 de 1.12.2000, p. 196).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Anticipos y pagos a cuenta

9.9. La única información sobre el carácter definitivo o no de los pagos a cargo del presupuesto se refiere, por una parte, a los pagos intermedios financieros todavía no abonados a los beneficiarios finales (véase el apartado 9.7) y, por otra parte, a los anticipos relativos al nuevo período de programación (2000-2006) pagados con cargo al presupuesto del ejercicio 2000 de los Fondos Estructurales.

9.10. En sus respuestas a las observaciones del Tribunal sobre el ejercicio 1999 ⁽⁶⁾, la Comisión había indicado que consultaría a los servicios gestores para determinar las normas detalladas para cada ámbito de actividad y que y que aplicaría la codificación de los distintos tipos de pagos previstos en la propuesta de refundición del Reglamento financiero ⁽⁷⁾ incluso antes de su aprobación. El Tribunal no ha observado progresos en esos ámbitos.

Compromisos y deudas potenciales

9.11. Al 31 de diciembre de 2000, los compromisos pendientes de liquidación de créditos disociados eran de un total de 65 596 millones de euros, de los que 2 166 millones de euros estaban cubiertos por créditos de pago prorrogados de 2000 a 2001.

9.12. Al final del ejercicio, los importes correspondientes a los compromisos pendientes de liquidación anteriores a 1999 ascendían aproximadamente a cerca de 18 574 millones de euros, de los que unos 7 400 millones de euros no fueron objeto de ningún pago en 1999 y 2000. De este importe, el Tribunal estima que aproximadamente 1 680 millones de euros (23 %) ya no representan una obligación de efectuar pagos.

9.10. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión reconoce esta problemática. Así por ejemplo, en el proyecto de nuevo marco contable, los servicios contables trabajan conjuntamente con las principales DGs interesadas con el fin de encontrar el mejor procedimiento contable a seguir en el futuro.

9.12. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión ha iniciado un proceso de análisis y de gestión de los compromisos pendientes de liquidación, con el fin de eliminar el componente anormal. Por otra parte, la Comisión se ha comprometido a informar regularmente a la autoridad presupuestaria sobre los progresos efectuados en este ámbito.

Con el fin de dar una información pertinente, la Comisión precisó en los estados financieros que el importe de los compromisos pendientes de liquidar correspondía a un compromiso potencial máximo y consideró el componente anormal de los RAL en 4 900 millones de euros (fuera de los fondos estructurales).

⁽⁶⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1999, respuestas de la Comisión, apartados 8.11 a 8.13 (DO C 342 de 1.12.2000, p. 197).

⁽⁷⁾ Propuesta de Reglamento (CE, CECA, Euratom) del Consejo, presentado por la Comisión el 17 de octubre de 2000, relativo al Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas [COM (2000) 461 final] y, en particular, su artículo 75.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.13. En el ámbito de las acciones estructurales, los compromisos presupuestarios de la Comisión sólo recogen, de conformidad con la reglamentación, los tramos anuales en curso y vencidos. Los importes de los compromisos plurianuales jurídicos contraídos, no obstante, se presentan como deudas potenciales. En todos del demás ámbitos de gasto, la reglamentación no prevé distinción alguna entre compromisos jurídicos y compromisos presupuestarios. Estas diferencias de definición dan lugar a incoherencias en los estados financieros.

9.14. También en las acciones estructurales siguen existiendo algunas prácticas criticables ⁽⁸⁾. Por una parte, en determinados ámbitos los pagos intermedios se imputan sistemáticamente al tramo anual más antiguo, dando lugar así al cierre de los compromisos pendientes de liquidación antes del pago del saldo final. Por otra parte, la Comisión no procede sistemáticamente al ajuste de los compromisos en caso de reprogramación.

9.15. La Comisión ha contraído, con cargo a las líneas presupuestarias relativas a los acuerdos internacionales de pesca, obligaciones jurídicas por importes superiores en 39 millones de euros a los créditos disponibles. Lo mismo sucede en el ámbito de las acciones exteriores por un importe de 174 millones de euros. Por lo tanto, las obligaciones jurídicas contraídas por la Comisión superan en 213 millones de euros el total de créditos disponibles. Los importes en cuestión, no obstante, se presentan como deudas potenciales.

9.13. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

De acuerdo con la normativa, las acciones estructurales se comprometen por tramos anuales, lo que induce una diferencia entre las obligaciones jurídicas y los compromisos presupuestarios. Por esta razón, la Comisión presenta las obligaciones jurídicas aún no contraídas en las cuentas entre los «compromisos fuera del balance».

9.14. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión mantiene que habría sido difícil proceder de otro modo. Para el período 2000-2006, el Reglamento (CE) n° 1260/1999 prevé específicamente la imputación de los pagos al compromiso abierto más antiguo. La cuestión del ajuste de los compromisos en caso de reprogramación no se plantea ya, puesto que las modificaciones de los planes financieros de un programa sólo pueden adaptarse a los años futuros.

9.15. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los acuerdos pesqueros y algunos convenios pertenecientes al ámbito de las relaciones exteriores constituyen marcos jurídicos que, aun cuando se extienden a lo largo de varios ejercicios, definen, año por año, las obligaciones de cada una de las partes (Comunidad — Terceros Estados). Así, la obligación financiera de la Comunidad se distribuye claramente en tramos anuales en el texto de base (el protocolo financiero). Por eso, durante el ejercicio en cuestión, la Comisión sólo compromete el tramo individual correspondiente.

Consciente de las observaciones recurrentes del Tribunal y en aras de la transparencia, la Comisión incluye cada año, desde 1997, en los compromisos fuera del balance, todos los importes aún no comprometidos que corresponden a las obligaciones jurídicas de los acuerdos en vigor.

Además, a fin de aportar una solución definitiva al problema, la Comisión insertó en su propuesta de refundición del Reglamento financiero, tanto en el título I «Disposiciones generales» como en el título II «Ejecución del presupuesto», la posibilidad de fraccionamiento anual de los compromisos cuya realización se extienda a lo largo de varios ejercicios siempre que el acto de base lo prevea, como es el caso de los acuerdos internacionales de pesca.

⁽⁸⁾ Véase por ejemplo el Informe anual relativo al ejercicio 1998, apartado 8.17 (DO C 349 de 3.12.1999), Informe anual relativo al ejercicio 1997, apartados 8.23 y 8.56 (DO C 349 de 17.11.1998) e Informe anual relativo al ejercicio 1993, letra b) del apartado 14.10 (DO C 327 de 24.11.1994).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Aspectos relativos a la ejecución presupuestaria

9.16. En el Informe anual relativo al ejercicio 1999, el Tribunal señalaba que unas decisiones de programación (2 377 millones de euros) adoptadas antes del 31 de diciembre no habían dado lugar a los compromisos presupuestarios necesarios⁽⁹⁾. Del mismo modo, 1 034 millones de euros correspondientes al tramo 2000 de 16 programas del nuevo período 2000-2006, que fueron objeto de decisiones de la Comisión antes del 31 de diciembre de 2000, no fueron objeto de compromisos presupuestarios en 2000. Los importes no comprometidos se recogen fuera del balance. La ausencia de compromiso presupuestario paralelo al compromiso jurídico es contraria al artículo 36 del Reglamento financiero. Las prórrogas de créditos efectuadas del ejercicio 2000 al 2001 para cubrir estas decisiones no responden a las condiciones planteadas por el apartado 2 del artículo 7 del Reglamento Financiero. La prórroga no automática de créditos de compromiso se reserva de hecho a los casos de expedientes prácticamente terminados al 31 de diciembre, lo que no podría aplicarse a decisiones adoptadas.

9.17. Los pagos de anticipos sobre la parte no comprometida de los programas decididos en 2000 (véase el apartado 3.32), que ascienden a 507,4 millones de euros, se han prorrogado de hecho al ejercicio 2001. Además, en 15 de estas intervenciones y 10 programas cuyo tramo 2000 se ha comprometido para todos los fondos afectados, no se han pagado los anticipos correspondientes desde el momento del compromiso, lo que no es conforme al apartado 2 del artículo 32 del Reglamento (CE) n° 1260/1999. En consecuencia, se ha prorrogado a 2001 un importe de 1027,1 millones de euros de pagos debidos en 2000.

9.16. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El Tribunal subraya, con razón, que se contrajeron obligaciones jurídicas sin que se hubiera contraído el compromiso presupuestario correspondiente al primer tramo. La Comisión reconoce la existencia de este problema que se debe a prácticas diferentes en el procedimiento de aprobación de los programas.

En estas circunstancias, es normal que tales compromisos aún no adoptados estén incluidos en la contabilidad entre los compromisos fuera del balance.

La Comisión procedió a continuación a prorrogar los créditos correspondientes, con el fin de proceder al compromiso contable en 2001. Por otra parte, desde un punto de vista operativo, no existen en este caso otras soluciones en el marco de las perspectivas financieras existentes.

A partir del momento en que algunas obligaciones jurídicas no estaban cubiertas por compromisos presupuestarios al final del ejercicio, las únicas alternativas a las prórrogas de créditos hubieran sido dejar las obligaciones jurídicas sin cubrir por compromisos presupuestarios —lo que hubiera sido inaceptable— o proceder a una revisión de las perspectivas financieras.

9.17. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La ausencia de pago de anticipos en 2000 en relación con algunos programas ya aprobados durante ese ejercicio puede explicarse en la medida en que esos programas se comprometieron a finales del año 2000. El breve plazo de tiempo disponible y el gran número de decisiones a final de año no permitían materialmente proceder a todos los pagos de anticipo correspondientes, que se efectuaron a principios del año 2001.

⁽⁹⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1999, apartados 3.41 y 8.17 (DO C 342 de 1.12.2000).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.18. En el presupuesto 2000 se adoptó una nueva nomenclatura presupuestaria. El título B2-1, «Fondos Estructurales», está subdividido en capítulos, ya no por fondos, sino principalmente por objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales. Esta nueva organización presenta la ventaja de identificar mejor los créditos del nuevo período de programación y es coherente con la cofinanciación de programas plurifondos por objetivo. No obstante, con respecto a los períodos anteriores, de los que al final de 1999 quedaban pendientes de liquidación compromisos por un importe de 41 600 millones de euros, la nueva nomenclatura implica que, por ejemplo, un solo artículo (consecución del objetivo n° 1), englobe la totalidad de los créditos de pago de los cuatro Fondos Estructurales en virtud del objetivo n° 1 (12 000 millones de euros). Como ya ha señalado el Tribunal ⁽¹⁰⁾, en líneas dotadas con tales cuantías, el principio de especialidad presupuestaria pierde parte de su significado.

9.19. Los gastos negativos en el ámbito agrícola ascendieron en el ejercicio 2000 a un total de 3 798 millones de euros según los estados financieros consolidados. Para dar fin a esta práctica, que afecta a la transparencia presupuestaria y contable, la Comisión ha propuesto tratar en lo sucesivo estos gastos negativos como ingresos afectados e imputarlos de manera no diferenciada al FEOGA para financiar cualquier gasto, con independencia de su naturaleza, desde el momento en que puedan asignarse a la sección de Garantía ⁽¹¹⁾. En opinión del Tribunal, la solución más ortodoxa en materia de presupuesto consiste en inscribir los ingresos agrícolas, que hasta la fecha figuran en el presupuesto como gastos negativos, en el estado general de ingresos ⁽¹²⁾ (véanse los apartados 2.12 a 2.16).

9.20. En ausencia de pago de la tasa suplementaria adeudada por sobrepasar las cuotas lecheras, se han impuesto reducciones de anticipos a Italia por un

⁽¹⁰⁾ Dictamen n° 2/2001 sobre una propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de la Unión Europea (presentado en virtud del artículo 279/CE), apartado 6 (en espera de publicación). Dictamen n° 4/97 sobre la propuesta de Reglamento (Euratom, CECA, CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, apartado 15 y anexos 1.20 y 1.21 (DO C 57 de 23.2.1998).

⁽¹¹⁾ Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1258/1999 del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común, así como de varios otros reglamentos relativos a la política agrícola común. Documento de la Comisión, referencia 2000/0204 (CNS) — COM (2000) 494 final.

⁽¹²⁾ Dictamen n° 1/2001 del Tribunal de Cuentas (DO C 55 de 21.2.2001).

9.18. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La estructura presupuestaria sirve para agrupar los créditos destinados a una categoría determinada de intervenciones. Las líneas de «consecución» mencionadas por el Tribunal agrupan programas decididos antes del período actual para un objetivo determinado, lo que representa el vínculo lógico entre ellos. En cambio, la de las líneas presupuestarias no constituye un criterio tan fundamental. Además, se espera que los créditos a consignar en esas líneas disminuyan rápidamente durante los próximos años y conviene evitar cambios frecuentes en la nomenclatura. Por otra parte, el seguimiento de la ejecución puede efectuarse, si fuere necesario a un nivel más descentralizado, puesto que existen subdivisiones en la contabilidad.

9.19. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión no comparte la opinión del Tribunal de que los gastos negativos deberían consignarse en el estado general de ingresos. Por el contrario, considera que esos importes, que son reembolso de importes que han sido ya financiados por el FEOGA, deberían tratarse como ingresos reservados a utilizar por el FEOGA, tal como se propone en la refundición del Reglamento financiero.

9.20. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En los casos en que los Estados miembros no respetan la legislación comunitaria, la Comisión, en la aplicación de las disposiciones relativas a la disciplina presupuestaria, recupera las cantidades debidas mediante la reducción de los anticipos. En tales casos, la Comisión no tiene otra opción que consignar las cantidades recuperadas en la partida presupuestaria especial prevista a tal efecto en el presupuesto comunitario (B1-3 7 0 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

importe total de 380,6 millones de euros (134,7 millones de euros de la campaña 1998/99 y 245,9 millones de euros de la campaña 1999/2000). La contabilización en la partida «Reducciones de anticipos» en lugar de en la partida «Tasas suplementarias» es contraria al principio de especialidad de los créditos y da lugar a una falta de transparencia de las cuentas. Además, la reducción de anticipo por un importe de 134,7 millones de euros, debida a un retraso de transmisión de los datos relativos al ejercicio 1999, se contabilizó en las cuentas del ejercicio 2000, lo que constituye un incumplimiento del principio de anualidad (véase el apartado 2.18).

9.21. El examen de la transferencia de créditos n° 79/2000 relativa al FEOGA-Garantía, que se ha de presentar a la decisión de la Autoridad Presupuestaria y que se refiere a un importe total de 544 millones de euros, de los que 310 millones de euros se destinan a la reserva monetaria, suscita varias observaciones (véanse los apartados 2.9 a 2.11).

9.22. La Comisión transmitió esta propuesta al Consejo el 10 de enero de 2001 cuando, según la reglamentación, debería haberlo hecho al final de octubre de 2000 a más tardar en lo que se refiere a la parte transferida a la reserva monetaria ⁽¹³⁾. Debido a esta transmisión tardía, la Comisión tuvo que registrar la transferencia antes de la aprobación formal del Consejo, para poder contabilizar las operaciones presupuestarias antes de la fecha límite reglamentaria.

9.23. Además, cuando se efectuó la transferencia a la reserva monetaria, la Comisión extrajo la parte esencial de los 310 millones de euros del capítulo B1-3 7 «Liquidación de los ejercicios anteriores y reducciones/suspensiones de anticipos» y no de las partidas en que se hubieran realizado economías como consecuencia de la evolución favorable de la paridad dólar-euro. Este procedimiento, que ya fue objeto de una observación del Tribunal ⁽¹⁴⁾, no permite presentar a la autoridad presupuestaria la totalidad de las transferencias

La tardía transmisión de los datos por los Estados miembros, impidió consignar la reducción de 134,7 millones de euros en 1999. En 2000 se tomaron medidas para evitar la repetición de este problema (véase el apartado 2.18).

9.21-9.22. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La transferencia a la reserva monetaria se llevó a cabo tras haber recibido y examinado las declaraciones finales de gastos de los Estados miembros, que permitieron determinar de qué líneas presupuestarias era preciso transferir esos créditos (véase el apartado 2.10). Este planteamiento evitó recurrir innecesariamente a otros procedimientos tales como el presupuesto rectificativo y suplementario.

Por lo que se refiere a las otras transferencias, la propuesta fue transmitida al Consejo, antes del 10 de enero de 2001 tal como establece el artículo 104 del Reglamento financiero. Las transferencias, que eran transferencias de regularización destinadas a permitir consignar los gastos ya efectuados, fueron registradas tras su aprobación por el Coreper de 25 de enero de 2001, unos cuatro días antes de la aprobación formal por el Consejo. Ello permitió que los servicios de la Comisión llevaran a cabo las transferencias necesarias para el cierre de las cuentas antes del 31 de enero, tal como establece el Reglamento financiero.

9.23. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Una lectura y una comparación cuidadosas de las frases segunda y tercera del artículo 11 del Reglamento (CE) n° 2040/2000 del Consejo pone de manifiesto que el Reglamento relativo a la disciplina presupuestaria no exige que las transferencias a la reserva monetaria se efectúen única y exclusivamente desde las líneas en las que los gastos se ven influenciados por cambios en la paridad euro/dólar estadounidense (véase el apartado 2.11).

⁽¹³⁾ Artículo 11 del Reglamento (CE) n° 2040/2000 del Consejo sobre disciplina presupuestaria (DO L 244 de 29.9.2000, p. 27).

⁽¹⁴⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 1998, apartado 2.28 (DO C 349 de 1.12.1999).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

de capítulo a capítulo que deberían habersele presentado (véase el apartado 2.11) y da lugar a hacer financiar gastos mediante diferenciales de cambio procedentes de otras líneas.

En caso de un descenso del valor del dólar frente al euro, el Reglamento especifica claramente que «[...] se realizarán transferencias a las líneas de la sección de Garantía del FEOGA afectadas por la bajada del dólar estadounidense» (tercera frase del artículo 11). No obstante, en el caso del año 2000, en el que el dólar se consolidó frente al euro, el Reglamento declara simplemente que «[...] los ahorros obtenidos en la sección de Garantía de hasta 500 millones de euros [...] se transferirán a la reserva monetaria» (segunda frase del artículo 11), sin especificar el origen de los tales ahorros. Ello contrasta con la redacción, más precisa, de la tercera frase del artículo 11. El orden de ambas frases es también significativo a este respecto.

La Comisión ha señalado en anteriores informes y propuestas de transferencia relacionadas con las repercusiones de las fluctuaciones del cambio del dólar (por ejemplo, en el Informe y propuesta de transferencia para 1998 — SEC (1998) 1893 final, de 13 de noviembre de 1998) que los ahorros conseguidos en cada sector no generan necesariamente disponibilidades idénticas al final del año. La Comisión ya atrajo la atención sobre tales factores en su respuesta al punto 2.28 del Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio de 1998 (DO C 349 de 3.12.1999, p. 53).

9.24. Se han declarado gastos bien antes de su pago efectivo, bien con mucho retraso, por lo que se han imputado a otro ejercicio distinto del que efectivamente ha soportado el gasto. De ese modo, España declaró como liquidados con cargo a un ejercicio gastos pagados en el ejercicio siguiente (ayuda a la apicultura). A la inversa, Italia y España pagaron anticipos con un retraso considerable respecto a las disposiciones reglamentarias (ayuda a la transformación de cítricos y ayuda a frutas y hortalizas), lo que aplazó la contabilización de los gastos al ejercicio siguiente. Por último, en Francia, se declararon gastos de transporte relacionados con el almacenamiento público, con seis meses de retraso con respecto a su fecha de pago efectivo, lo que supuso un aplazamiento de la imputación a otro ejercicio. En los tres últimos casos, la Comisión, aparte de las disposiciones específicas del Reglamento (CE) n° 296/96 de la Comisión, podría haber reducido los anticipos hasta su nivel correcto en virtud de los Reglamentos (CE) n° 2040/2000 y (CE) n° 1258/1999 del Consejo.

9.24. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El artículo 14 del Reglamento (CE) n° 2040/2000 establece la reducción o suspensión de los anticipos cuando los gastos no cumplan las normas comunitarias y se aplica habitualmente, en combinación con el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 296/96, a los casos de incumplimiento de los plazos de pago que establece la legislación. En el año 2000 había 233 líneas presupuestarias bajo control y se hicieron reducciones por un importe de 15,7 millones en los anticipos mensuales.

No obstante, el plazo para ciertos pagos depende de la fecha en que las solicitudes son recibidas o controladas en los Estados miembros y solamente pueden verificarse a nivel de casos individuales en los Estados miembros. Casos como los que menciona el Tribunal sólo pueden descubrirse en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas de conformidad con el apartado 4 del artículo 7 del Reglamento (CE) n° 1258/1999 y ello en el supuesto de que, sobre la base del análisis de riesgo, el sector en cuestión haya sido seleccionado para su auditoría y de que la transacción en cuestión haya sido seleccionada en la muestra elegida para la auditoría.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.25. Como en años anteriores, el análisis de la consignación presupuestaria de las órdenes de pago mensuales de regularización correspondientes a las operaciones FEOGA-Garantía ha mostrado que en ocho meses de doce (correspondientes a un total de 33 286 millones de euros, el 82,4 % de los pagos) estas órdenes de pago han sido visadas y validadas fuera de los plazos reglamentarios. Los retrasos observados oscilan entre 16 y 70 días (véase el apartado 2.47).

9.26. De conformidad con el artículo 10 del Reglamento financiero ⁽¹⁵⁾, el presupuesto y los presupuestos suplementarios o rectificativos (PRS) deben publicarse en el Diario Oficial, a instancia del Presidente del Parlamento, «normalmente en un plazo de un mes después de la fecha de la declaración de la aprobación definitiva del presupuesto». El PRS n° 1/2000 aprobado el 2 de agosto de 2000 no se publicó hasta el 17 de abril de 2001, con un retraso de más de siete meses con respecto al plazo reglamentario previsto. El PRS n° 2/2000 aprobado el 6 de julio de 2000 no se publicó hasta el 2 de octubre de 2000, con un retraso de casi dos meses.

*Marco y prácticas contables***Mantenimiento de la contabilidad**

9.27. En virtud de las disposiciones del Reglamento financiero y de sus normas de desarrollo ⁽¹⁶⁾, el contable debe llevar una contabilidad presupuestaria de caja para la elaboración de la cuenta de gestión consolidada y una contabilidad general para la elaboración del balance consolidado. Las operaciones se imputan primero a una línea presupuestaria, y seguidamente, las que deban figurar en el balance, se registrarán en la contabilidad general y en el balance consolidado sobre la base de información extracontable.

9.25. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Por distintas razones técnicas y administrativas, el registro contable de los pagos mensuales de regularización correspondientes a ocho meses sufrió un retraso medio de 39 días. No obstante, se ha hecho ya frente a estos problemas y, desde agosto de 2000, sólo se han encontrado dos retrasos de uno y cinco días, respectivamente.

9.26. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión se esfuerza en aportar toda la asistencia técnica necesaria a los servicios competentes del Parlamento Europeo con el fin de acelerar la publicación del PRS.

9.27. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión es consciente de que no dispone de un marco contable adecuado y conforme a las normas estándar sobre cuya base pudieran establecerse las cuentas de las instituciones de una manera armonizada y constante. Esta carencia se solucionará mediante la instauración de un nuevo marco contable, que se ha convertido ya en una tarea inevitable. Su aplicación se llevará a cabo en fases sucesivas que afectarán a los estados financieros de varios ejercicios.

⁽¹⁵⁾ Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 356 de 31.12.1977), modificado por varios Reglamentos.

⁽¹⁶⁾ Artículos 6, 69, 70, 70 bis y 72 del Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 356 de 31.12.1977), modificado por varios Reglamentos. Artículos 133 a 136 del Reglamento (Euratom, CECA, CE) n° 3418/93 de la Comisión de las normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento financiero (DO L 315 de 16.12.1993).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.28. Dicha información extracontable, en particular en el caso de los gastos de inversiones, las existencias o incluso los anticipos abonados a los intermediarios financieros pero todavía no transferidos a los beneficiarios finales (véase el apartado 9.7), son elaborados por los gestores sin que se proceda a conciliación alguna con las imputaciones presupuestarias correspondientes. Las deudas, que constituyen un elemento necesario para el cálculo del resultado económico (véanse los apartados 9.34 a 9.37) no se registran sistemáticamente.

9.29. La falta de un registro continuo y detallado en la contabilidad general impide proceder a cierres de cuentas con regularidad y en plazos razonables, al faltar una buena parte de la información necesaria en el sistema contable central.

Evolución del marco contable

9.30. Desde 1994, la parte de la declaración de fiabilidad (DAS) relativa a la fiabilidad de las cuentas ha presentado reservas y observaciones, que en gran parte han venido repitiéndose de año en año. Con frecuencia se deben a la falta de definición de un marco contable apropiado para las operaciones presupuestarias y las operaciones patrimoniales.

9.28. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los gestores establecieron la información relativa a los inventarios extracontables sobre la base de normas precisas y detalladas, en particular, del Reglamento relativo a la gestión contable del inmovilizado no financiero y del manual de contabilización y consolidación (manual destinado a establecer la uniformidad de normas de contabilización y presentación de las cuentas de las instituciones europeas), aunque, en efecto, no se han homologado con la contabilidad presupuestaria.

Gracias al nuevo marco contable integrado, se eliminarán progresivamente los inventarios extracontables. Dado que la contabilidad se basa en el principio de caja, las deudas no se registran regularmente. El registro central de las facturas (proyecto en curso) permitirá en el futuro la contabilización sistemática de las deudas, algo que la actual organización contable no permite (véase el apartado 9.36).

9.29. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Tal como se explica en los puntos que siguen, el nuevo marco contable aportará una solución a las actuales carencias de la contabilidad de las Comunidades Europeas.

9.30. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

El presupuesto rectificativo y suplementario (PRS) nº 2/2000 se aprobó definitivamente el 6 de julio de 2000. Los servicios competentes del Parlamento lo remitieron a la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (OPOCE) a la semana siguiente.

Por otra parte, el Parlamento aprobó una enmienda al PRS nº 1/2000 para la que se necesitaba el acuerdo del Consejo, por lo que hasta el 2 de agosto de 2000 no pudo aprobarse definitivamente el PRS nº 1/2000, siendo remitido a la OPOCE a comienzos de septiembre.

Ahora bien, la inversión del orden «natural» de estos dos presupuestos rectificativos y suplementarios ha originado dificultades técnicas en lo que se refiere a los importes de base; el proceso de publicación del PRS nº 1/2000 fue suspendido a solicitud de la Comisión Europea, para poder efectuar las

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

comprobaciones necesarias en colaboración con la Comisión de presupuestos del Parlamento. Los textos finales fueron enviados a la OPOCE para su publicación el 26 de febrero de 2001. Tras una serie de correcciones posteriores, la Comisión dio su visto bueno al fichero presupuestario el día 5 de abril de 2001.

El Parlamento procurará que se eviten tales retrasos en la publicación del presupuesto o de los PRS mediante un seguimiento estricto del proceso material de publicación e instando a los organismos encargados de la publicación a proceder con prontitud en caso de riesgo de retraso.

9.30. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión inició un proceso de modernización de la contabilidad de las Comunidades Europeas con el fin de hacerla evolucionar desde un sistema contable centrado únicamente en la descripción de las incidencias, en términos de movimientos de caja de la ejecución del presupuesto, a la gestión de una contabilidad patrimonial e integrada cuyo objetivo consiste en presentar la situación financiera de las Comunidades de manera más completa y más fiable. Gracias al nuevo marco contable integrado, se eliminará progresivamente el recurso a los inventarios extracontables.

9.31. La Comisión se ha comprometido desde hace varios años a definir un nuevo marco contable basado en los principios de una contabilidad de devengo. Un grupo de expertos independientes de elevado nivel concluyó y presentó un estudio en julio de 2000. El calendario fijado por la Comisión no le ha permitido introducir en su propuesta de modificación del reglamento financiero de 17 de octubre de 2000 ⁽¹⁷⁾ las propuestas incluidas en dicho estudio ⁽¹⁸⁾.

9.31. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El nuevo marco contable debe evolucionar a varios niveles:

- 1) Evolución hacia una contabilidad integrada que contenga toda la información necesaria para la rendición de las cuentas;*
- 2) Adopción de los principios contables generalmente aceptados;*
- 3) Evolución hacia una contabilidad general basada en el principio de ejercicio (accrual accounting) y mantenimiento de la contabilidad presupuestaria de caja. Ello implicará una articulación completa entre la contabilidad presupuestaria y la contabilidad general;*
- 4) Adopción de métodos de contabilización y normas de evaluación, que desarrollen con todo detalle los principios contables adoptados;*

⁽¹⁷⁾ Propuesta de reglamento (CE, CECA, Euratom) del Consejo relativo al Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas [COM (2000) 461 final].

⁽¹⁸⁾ Véase también el Dictamen n° 2/2001 del Tribunal de Cuentas sobre una propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, apartados 41 a 43 (DO C 162 de 5.6.2001).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5) *Mejora de los estados financieros para que reflejen una imagen fiel del patrimonio de la situación financiera, de la ejecución del presupuesto, de los resultados de la entidad y del flujo de caja del año. El objetivo es seguir las recomendaciones del IFAC (International Federation Accountants);*

6) *Ampliación del perímetro de consolidación.*

Todos estos elementos se incluirán en la propuesta modificada de refundición del Reglamento financiero y en el Reglamento por el que se establecen las disposiciones de aplicación.

Tal como subraya con toda justicia el Tribunal, el proyecto de marco contable requiere tiempo. Es primordial prepararlo, analizarlo y evaluarlo bien antes de ponerlo en marcha. Los servicios del contable de la Comisión acaban de elaborar un plan de acción. Se constituirá un grupo de especialistas en contabilidad formado, por una parte, por funcionarios y, por otra, por asesores externos, para llevar a buen puerto este proyecto contable.

Por otra parte, se han mantenido contactos con Administraciones nacionales de los Estados miembros más avanzados en el ámbito de la contabilidad pública, contactos que se mantendrán a lo largo del proyecto. Resulta muy útil aprovecharse de la experiencia adquirida por estos países.

En conclusión, la reforma de la contabilidad de las Comunidades Europeas es un proyecto ambicioso que apunta en la misma dirección que la evolución contable emprendida por distintos países y recomendada por las Instituciones internacionales de contabilidad.

9.32. Desde entonces, el asunto no ha presentado un progreso importante. El plan de acción detallado todavía no se ha aprobado y las disposiciones relativas al marco contable de base, a la contabilidad y a la presentación de los estados financieros para su inclusión en el proyecto de refundición del reglamento financiero todavía no han finalizado.

9.33. Se invita a la Comisión a resolver urgentemente estas lagunas, teniendo en cuenta las repercusiones prácticas que podría tener un proyecto de esta envergadura, tanto en el plano de los medios humanos y técnicos que se hayan de aplicar, como en el plano de la organización, que afectará a la Comisión entera.

9.32. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Este proyecto fue objeto de un informe que enumeraba los distintos aspectos del proyecto, incluyendo un plan de acción detallado que será validado por el nuevo contable de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Resultado económico

9.34. Por primera vez, las instituciones han calculado este año un resultado ampliado, que en los estados financieros consolidados se ha denominado «resultado económico». De conformidad con el Reglamento financiero modificado en noviembre de 1998 ⁽¹⁹⁾, incluye el saldo presupuestario y el resultado de los ajustes. Pretende ser el vínculo entre la contabilidad presupuestaria de caja, por una parte, y la contabilidad general que evoluciona hacia una contabilidad de devengo. Refleja el impacto en el balance de los ingresos y gastos cuyo origen no se encuentra en la gestión presupuestaria.

9.35. Los ajustes efectuados en el saldo presupuestario consisten principalmente en el nuevo tratamiento contable de las adquisiciones y cesiones de inmovilizado y de las existencias imputadas en primer lugar en contabilidad presupuestaria, los pagos y reembolsos de préstamos o las participaciones sobre créditos presupuestarios, así como las dotaciones y recuperaciones de amortizaciones y reducciones de valor correspondientes. También se refieren a la contabilización de los títulos de crédito presupuestarios, a las dotaciones y recuperaciones de reducciones de valor sobre dichos títulos de crédito, y a las dotaciones y recuperaciones relativas a las provisiones.

9.36. El cálculo de un resultado económico constituye un progreso que se inscribe en las tendencias observadas en el sector público a escala internacional. No obstante, falta cierta información debido, en particular, al sistema contable actual, que no permite el registro exhaustivo de todos los elementos necesarios para su cálculo. Por ejemplo, la Comisión no puede cuantificar el importe de las deudas que se han de inscribir en el balance consolidado. Entre los compromisos no incluidos en el balance, algunas provisiones para riesgos y cargas no se tienen en cuenta para el cálculo del resultado económico, como la provisión que se ha de constituir para gastos de desmantelamiento de las instalaciones todavía activas y de eliminación de residuos nucleares del CCI (al 31 de diciembre de 2000, 220 millones de euros) o como los compromisos en materia de pensiones, que deben estimarse sobre la base de un cálculo actuarial (véase el apartado 7.6).

9.36. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión analizará atentamente los ejemplos mencionados por el Tribunal con el fin de determinar el mejor procedimiento a seguir, dadas las observaciones que figuran a continuación.

Deudas: Tal como se ha indicado, la contabilidad de las Comunidades Europeas se basa en el principio de caja. Por lo tanto, las deudas no se registran sistemáticamente. La Comisión está desarrollando el proyecto de un registro central de facturas que permitirá en el futuro contabilizar las deudas. Por otra parte, tal como ya se ha explicado, el proyecto del nuevo marco contable integrado prevé, entre otras cosas, la contabilización de las deudas.

Pensiones: La Comisión opina que, en la fase actual, es más importante dar una información completa en los estados financieros sobre los compromisos asumidos en materia de pensiones. Como reconoce el Tribunal, la Comisión incluyó una información exhaustiva en el anexo de los estados financieros. El procedimiento a seguir por lo que se refiere a la deuda relativa a las pensiones de las entidades públicas no es aún objeto de consenso a nivel internacional y requiere un

⁽¹⁹⁾ Véase el artículo 70 modificado del Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas [Reglamento (CE, CECA, Euratom) n° 2548/98 del Consejo, de 23 de noviembre de 1998 (DO L 320 de 28.11.1998, p. 1)].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

análisis contable muy profundo. El procedimiento recomendado por el Tribunal dista mucho de ser seguido por los Estados miembros o por otros terceros países muy avanzados en materia de contabilidad pública.

Por otra parte, la Comisión destaca que la IFAC aún no ha adoptado una norma estándar aplicable al sector público en relación con las pensiones.

Gastos de desmantelamiento de las instalaciones nucleares del CCI: la Comisión proporcionó un importe de 230 millones de euros para el coste relativo al desmantelamiento de las instalaciones ya cerradas (incluidos los gastos de eliminación de los residuos nucleares).

Para las otras instalaciones que están todavía en activo, la Comisión se compromete a contabilizar una provisión en cuanto posea suficiente información para hacerlo. Mientras tanto, ha estimado el coste en los compromisos fuera del balance.

9.37. El Tribunal es consciente de que la evolución a una contabilidad de devengo, que produce un resultado económico, sólo se podrá hacer progresivamente. Hasta que su realización no sea completa, el resultado presentado sólo refleja parcialmente la realidad económica.

Seguimiento de las observaciones sobre el sistema contable Sincom 2

9.38. La mayor parte de las observaciones formuladas por el Tribunal en su Informe anual relativo al ejercicio 1999 ⁽²⁰⁾ siguen vigentes.

9.37. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El cálculo del resultado económico representa una evolución importante de la contabilidad de las Comunidades Europeas. Aún mejorará más, progresivamente, en función del avance del proyecto del nuevo marco contable.

9.38. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión desea resaltar que la calidad de Sincom 2 es una preocupación constante y que invierte de manera regular e importante con el fin de mejorar el resultado de las aplicaciones financieras horizontales.

No obstante, la Comisión reconoce que algunas acciones anunciadas sufrieron un retraso debido a la complejidad técnica de las soluciones a aplicar. Pero se toman medidas con el fin de reforzar la gestión de los sistemas de información financieros.

⁽²⁰⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1999, apartados 8.41 a 8.56 (DO C 342 de 1.12.2000, p. 193).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.39. Pese a la complejidad del sistema contable Sincom 2, la Comisión sigue sin efectuar conciliaciones exhaustivas y periódicas entre los datos de los tres subsistemas de Sincom 2. Los servicios centrales de la Comisión tampoco han dado instrucciones por escrito a los servicios gestores ni efectuado conciliaciones sistemáticas entre todos los sistemas locales y el sistema central, pese al compromiso adquirido en las respuestas a las observaciones del Tribunal ⁽²¹⁾. La coherencia de los datos entre los subsistemas y la fiabilidad de la información ofrecida a los gestores para realizar su misión no están por lo tanto, garantizadas.

9.40. Las deficiencias operativas señaladas por el Tribunal sólo se han resuelto muy parcialmente. Los problemas relativos al tratamiento de las fechas y de los períodos contables, la gestión de los pagos parciales en materia de recursos propios o el tratamiento de las modificaciones de los compromisos, que oculta la pista de auditoría, siguen de actualidad. Todavía no parece haberse previsto la integración de determinadas funciones contables fundamentales, disponibles en el programa, como las cuentas de control de los deudores y acreedores o de los valores inmovilizados. La elaboración de informes, en particular en materia de ingresos y de seguimiento de los títulos de crédito continúa planteando problemas.

9.39. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión empezó el análisis de un nuevo enfoque para reconciliar de manera regular los datos de los tres subsistemas de Sincom 2. La primera prueba se hizo en el contexto del cierre 2000 sobre el consumo de los créditos de compromiso.

La Comisión reconoce que se retrasó en el envío de instrucciones escritas a los servicios para que procedieran a realizar controles regulares entre los datos de los sistemas locales y los de Sincom 2. La validación de las transacciones introducidas a partir de los sistemas locales sólo se lleva a cabo en el sistema central (Sincom 2), por lo que corresponde a los ordenadores asegurarse de que su sistema local ha recogido los datos centrales. En octubre de 2001 se transmitirán instrucciones escritas a los servicios.

9.40. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión desea señalar que en 2001 ha hecho progresos importantes para atenuar las deficiencias operativas indicadas por el Tribunal, aunque haya habido retrasos con respecto a los plazos anteriormente anunciados.

La Comisión ha planeado diversas medidas para mejorar la gestión de las transacciones relativa a las fechas y períodos contables. El proveedor del programa informático puso a disposición de la Comisión una nueva versión que, desde agosto de 2000, permite obtener la relación de transacciones. Se ha puesto en marcha un sistema de consulta de los datos. El traslado de los datos históricos de Sincom 1 (1990-1998) y de Sincom 2 a Data Warehouse empezó en 2001: los datos relativos a los compromisos y a los pagos están disponibles desde mayo de 2001, los datos relativos a los créditos estarán disponibles a finales de 2001. Un informe permite, pues, seguir las distintas modificaciones que se hayan aportado a un compromiso.

La Comisión ha emprendido distintas acciones con el fin de integrar ciertas funciones contables disponibles en el programa informático. En otoño de 2001 se lanzó un primer prototipo de la aplicación Registro central de facturas (acción 11 del Libro Blanco). Ello constituye una primera etapa hacia la instauración de una contabilidad de terceros.

En septiembre de 2001 se puso parcialmente en marcha la gestión de los cobros parciales en materia de recursos propios y de otras funciones relativas a la gestión de los ingresos.

⁽²¹⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1999, respuestas de la Comisión, apartado 8.48 (DO C 342 de 1.12.2000, p. 200).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.41. La prueba de la protección de los datos que la Comisión se había comprometido a realizar antes del final de 2000 se aplazó varias veces, la última de ellas al final de julio de 2001. Sin un plan de seguridad operativo, la Comisión no podría recuperar los datos y continuar las funciones en curso en caso de producirse un incidente importante. Sobre la base de un análisis de riesgos efectuado por los servicios de la Comisión, puede estimarse que una ruptura del sistema podría suponer una pérdida directa, debida principalmente a intereses de demora, a sanciones y a dobles pagos, de alrededor de 100 millones de euros.

9.42. Aunque la Comisión haya comenzado a adoptar medidas correctoras en el ámbito de la seguridad de acceso, sigue existiendo un gran número de debilidades importantes, confirmadas por el productor del programa del sistema de referencia de Sincom 2 tras una revisión efectuada el pasado febrero. Todavía no existe un procedimiento estricto de vigilancia y de seguimiento de las debilidades registradas por el sistema, la gestión de los accesos no está correctamente documentada y el número de usuarios con perfiles de administradores o de desarrolladores sigue siendo demasiado elevado.

9.43. El Tribunal ha observado la aparición frecuente de intervenciones técnicas en el sistema que pueden consistir en suprimir bloqueos debidos a incoherencias en la concepción del sistema, y también a modificar propiedades clave de las operaciones, como el importe o la línea presupuestaria. En la mayor parte de los casos, dichas intervenciones se caracterizan por una ausencia casi total de documentación y por un riesgo de pérdida de la pista de auditoría. Además, ya no se acude al interventor y al contable para conceder un visado. El Tribunal también ha constatado la persistencia de la atribución de perfiles de utilizadores demasiado amplia. Es urgente que la Comisión conceda ahora una mayor prioridad al refuerzo del dispositivo de control interno relativo al sistema.

9.41. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La prueba completa del plan de emergencia tuvo que ser pospuesta a raíz de la sustitución de algunos ordenadores del Centro de Cálculo, dado que el plan de emergencia sólo puede realizarse plenamente en la nueva configuración. En este contexto, la Comisión ha informado al Tribunal con total transparencia. No obstante, se han realizado algunas pruebas parciales en espera de la aplicación definitiva del plan de emergencia global.

9.42. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión ha establecido un plan de acción para reforzar la seguridad. En el primer semestre de 2001 se llevaron a cabo un gran número de acciones individuales (por ejemplo, el bloqueo de los usuarios inactivos y el refuerzo de la gestión de las contraseñas). La Comisión seguirá haciendo los esfuerzos necesarios para acabar este plan de acción.

La Comisión desarrollará informes estándar que permitirán definir los derechos de acceso de los usuarios de la aplicación.

La Comisión ha emprendido determinadas acciones para reducir a lo estrictamente necesario el número de usuarios que disponían de perfiles de acceso amplios.

9.43. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La complejidad del sistema hace necesarias intervenciones técnicas a fin, por una parte, de desbloquear transacciones y, por otra, de alinear los datos del módulo del ordenador (SI2) con los datos de la contabilidad (R/3).

Las operaciones a las que hace referencia el Tribunal se refieren principalmente a dos tipos de operaciones: la sincronización de los compromisos pendientes de liquidación y las reimputaciones. Con respecto a la primera de estas operaciones, al principio de ejercicio los compromisos expresados en monedas nacionales que son objeto de evaluación mensual en euros, se traspasan del ejercicio anterior al ejercicio actual. Debido a que cada moneda nacional tiene un mecanismo de evaluación propio, pueden producirse diferencias en los céntimos de euro, lo cual exige sincronizar el valor de los compromisos pendientes de liquidación en el módulo del ordenador (SI2) con los valores determinados en el módulo contable (R/3). Esta

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

sincronización no modifica en modo alguno los elementos que han sido visados por el interventor y validados por el contable.

Otra categoría de intervenciones afectan a operaciones de reimputaciones que consisten en desplazar un compromiso de una línea presupuestaria a otra, bien para tener en cuenta las transferencias de competencias entre Direcciones Generales aprobadas por la Comisión a principios del ejercicio, bien para tener en cuenta los cambios en la nomenclatura presupuestaria. La Comisión velará por incluir el visado del control financiero en el workflow.

Por lo que se refiere a la documentación de esas intervenciones, aunque el sistema contiene toda una serie de informaciones sobre las mismas, la Comisión dará toda la prioridad necesaria para mejorar la calidad de su documentación y formalizar estos procedimientos para facilitar la pista de auditoría.

Por lo que se refiere a las consultas al interventor y al contable, para los otros tipos de modificación se entablarán consultas rápidamente para definir mejor los tipos de intervención sobre las operaciones que serán de su competencia respectiva. Si resultara necesario aportar alguna modificación a Sincom 2, se pondrán en práctica concediéndoles la prioridad necesaria.

La Comisión desea recordar que toda aplicación informática debe permitir intervenciones técnicas para liberar transacciones o corregir programas. Por eso es necesario conceder amplio acceso a un número limitado de administradores del sistema o de funcionarios encargados de la seguridad.

La Comisión ha limitado ya el número de accesos a los usuarios. Con el fin de garantizar la seguridad de estas intervenciones, éstas se limitan a un módulo determinado y nunca afectan a los dos módulos que componen la aplicación Sincom 2. La Comisión velará por limitar aún más el número de accesos a lo estrictamente necesario.

LEGALIDAD Y REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES SUBYACENTES

Introducción

9.44. La ejecución del presupuesto de la Unión Europea se caracteriza por la superposición de varios niveles de partes coadyuvantes de naturaleza muy diferente. Se

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

extiende desde la gestión centralizada de los ordenadores de la Comisión a la multitud de beneficiarios locales de gran dispersión geográfica y de muy diversas funciones. Entre los dos extremos se insertan varios tipos de gestiones descentralizadas nacionales e incluso regionales. En los ámbitos de la política agrícola y de las acciones estructurales, que representan más del 80 % del presupuesto, las medidas comunitarias están gestionadas, en su nivel, por servicios y organismos nacionales y regionales. En los ámbitos de las políticas internas, de la investigación y de las acciones exteriores, los servicios de la Comisión gestionan directamente los fondos y las operaciones relativas a éstos a través de numerosos organismos intermediarios o destinatarios en Europa o en el resto del mundo.

9.45. Esta fragmentación del proceso de realización del presupuesto en el espacio y en el tiempo confiere una particular complejidad al control de la legalidad y de la regularidad de todas las operaciones. La Comisión, que, según los términos del artículo 274 del Tratado CE, es responsable de la ejecución del presupuesto, depende de la buena cooperación de las administraciones nacionales y otras partes coadyuvantes. Este dispositivo está caracterizado por una gran diversidad de culturas, tradiciones y prácticas administrativas y contables.

9.46. Uno de los medios de que dispone la Comisión para garantizar el buen funcionamiento del conjunto es la aprobación de reglamentos o de disposiciones marco que prevean los controles mínimos que han de aplicar las autoridades nacionales, acompañados, en su caso, de procedimientos de habilitación de organismos competentes y de sanciones. Tales reglamentos existen en el ámbito de la agricultura, con la liquidación de cuentas, incluido el procedimiento de certificación de cuentas de los organismos pagadores, y con el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) ⁽²²⁾, y en el ámbito de las acciones estructurales con los Reglamentos (CE) n° 2064/97 y (CE) n° 438/2001 ⁽²³⁾, que fijan disposiciones de aplicación con respecto a los sistemas de gestión y de control de las ayudas concedidas. Los otros ámbitos de las perspectivas financieras no son objeto de tal reglamentación marco de control.

⁽²²⁾ Reglamento (CEE) n° 3508/92 del Consejo, de 27 de noviembre de 1992 (DO L 355 de 5.12.1992, p. 1). El Reglamento (CEE) n° 3887/92 de la Comisión (DO L 391 de 31.12.1992, p. 36) determinó las disposiciones de aplicación.

⁽²³⁾ DO L 290 de 23.10.1997, p. 1 y DO L 63 de 3.3.2001, p. 21.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.47. Los trabajos del Tribunal para el ejercicio 2000, de control de las operaciones subyacentes y análisis de determinados sistemas de gestión y control (véanse los apartados 9.1 a 9.3), han revelado la presencia de riesgos importantes de mal funcionamiento, en particular en el plano de los beneficiarios finales. A continuación se resumen los resultados por grandes ámbitos presupuestarios.

Recursos propios

9.48. La mayor parte de los recursos propios (cerca del 83 % del total) proceden del IVA y del PNB. Los importes se basan en modelos financieros complejos que utilizan estadísticas facilitadas a la Comisión por los Estados miembros. Dos factores principales afectan al cálculo de estos recursos: la fiabilidad de las propias estadísticas y la calidad del sistema de la Comisión para manejar los datos. En la medida en que los ingresos globales procedentes de los recursos propios tienen que corresponder a los gastos globales, y el recurso PNB financia el saldo, los errores en el cálculo sólo pueden afectar a la parte correspondiente a cada Estado miembro en la contribución total.

9.49. El Tribunal examinó el enfoque adoptado por la Comisión para garantizar la calidad de los sistemas de procedimientos y controles establecidos en los Estados miembros para la percepción del IVA, incluida la prevención, detección y corrección de fraudes u otras irregularidades. Observó que la Comisión podía mejorar la coordinación y la ejecución de su trabajo en este ámbito, en particular supervisando y evaluando el funcionamiento de los sistemas nacionales (véanse los apartados 1.19 a 1.36).

9.50. Como continuación los trabajos previos del Tribunal sobre el control de la Comisión de la fiabilidad y de la posibilidad de comparación de los datos de los Estados miembros sobre el PNB, se efectuó una fiscalización de seguimiento de las acciones correctoras emprendidas por la Comisión. El Tribunal llegó a la conclusión de que, aunque actualmente existe un marco sólido y adaptable para la gestión del control de calidad de los datos sobre el PNB, no se aplica sistemáticamente. Además, la comunicación de los datos a los usuarios con frecuencia es incompleta, por lo que existe el riesgo de que se interprete mal (véanse los apartados 1.50 a 1.65)

9.47. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Véanse las conclusiones. La Comisión considera que está realizando importantes esfuerzos destinados a establecer sistemas de control coherentes y garantizar una aplicación eficaz, en particular, en los ámbitos de la agricultura, las acciones estructurales, la investigación y las medidas exteriores. La reforma de la Comisión y la refundición del Reglamento financiero son elementos importantes de esta acción.

9.49. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión no tiene ni la obligación ni los recursos para hacer más en este ámbito. La Comisión ha explicado su papel por lo que se refiere a los recursos propios IVA en sus comentarios al capítulo 1 de este Informe anual. La Comisión continuará desempeñando su papel en este campo en los casos en que considere que una dimensión comunitaria consolidará la acción de las administraciones nacionales de los Estados miembros. No obstante, aparte de la obligación específica de conformidad con el artículo 12 del Reglamento (CEE) nº 1553/89, el actual marco jurídico comunitario no confiere a la Comisión un papel de supervisión y de evaluación del control del IVA por los Estados miembros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.51. Los recursos propios tradicionales representan alrededor del 14 % del total, y consisten esencialmente en los derechos de aduana pagados a la importación de bienes al territorio de la Unión Europea. Las autoridades aduaneras de los Estados miembros son las responsables de percibir dichos derechos. Uno de los aspectos críticos de este proceso es garantizar que el derecho se identifique y se pague íntegramente y con exactitud. Las autoridades aduaneras deben establecer procedimientos y controles suficientes para cubrir ese riesgo de manera adecuada. Durante su control de las medidas antidumping, que incluye uno de los tipos de derechos de aduana, el Tribunal examinó los sistemas establecidos para contrarrestar el elevado riesgo de que los exportadores a la Unión Europea intenten eludir dichos derechos. El trabajo del Tribunal reveló una serie de debilidades en el concepto y en la aplicación de los sistemas existentes, tanto en la Comisión como en los Estados miembros, incluidos unos instrumentos técnicos inadecuados para la selección basada en un análisis de riesgos de declaraciones de aduana para su comprobación detallada.

Política agrícola

9.52. El Fondo de Garantía Agrícola es el ámbito más amplio del presupuesto (representa alrededor del 47 % del total). El gasto es gestionado indirectamente en cooperación con los Estados miembros a través de sus organismos pagadores. Dichos organismos efectúan millones de pagos a una multitud de beneficiarios, en general agricultores o empresas agrícolas. Los pagos se basan en las declaraciones presentadas, en las que el solicitante certifica el carácter subvencionable de sus acciones, como sembrar superficies con determinados cultivos o mantener un número de animales durante un período determinado. En un entorno así, los sistemas de gestión y control deben ser lo suficientemente sólidos para manejar distintas categorías de riesgo de errores de legalidad o de regularidad. Las evaluaciones de sistemas y los resultados de las fiscalizaciones del Tribunal confirman una situación de gestión poco eficaz de dichos riesgos en el ejercicio 2000. A continuación se presenta un breve análisis de un sistema clave.

9.53. El Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) se introdujo reforma de la política agrícola común de 1992 y exige a las autoridades nacionales aplicar a las solicitudes de ayuda controles sistemáticos de coherencia y verosimilitud, efectuar constantemente controles

9.51. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En lo que se refiere a las observaciones referentes a las «debilidades en la aplicación de los sistemas existentes, incluidos unos instrumentos técnicos inadecuados» la Comisión desea precisar, tal como ya se ha mencionado en los apartados 1.31 a 1.34 y 1.40 del capítulo 1, que pone a disposición de los Estados miembros, vía TARIC, datos específicos relacionados con la legislación antidumping publicada, con el fin de garantizar la aplicación uniforme y simultánea de las medidas antidumping.

Además, en 1997 se publicó una «Guía del análisis de riesgo y del control aduanero», en la que se establecen indicadores específicos de riesgo para mercancías sujetas a derechos antidumping y compensatorios (capítulo 3, subsección 3.). Tales indicadores deberían cubrir el riesgo indicado por la auditoría del Tribunal.

Además, dado que el análisis de riesgo constituye un elemento importante del control aduanero, la Comisión, de acuerdo con el programa Aduana 2002, promueve un planteamiento comunitario de la gestión del riesgo, que incluye el desarrollo de indicadores de riesgo para el proceso de despacho de aduana en la importación, exportación y en el régimen de tránsito.

9.52. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sobre la base de su propio trabajo de auditoría, así como de su análisis del ejercicio DAS 2000, la Comisión no está de acuerdo en que haya habido una gestión insuficiente de los riesgos de errores de legalidad o de regularidad.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

cruzados entre las solicitudes de ayuda y mantener una base de datos permanentemente actualizada de parcelas agrícolas o animales, aplicar procedimientos unificados en materia de cálculo, contabilización y pago de la ayuda, comprobar muestras de controles sobre el terreno efectuados a los solicitantes, verificar la realidad física de las solicitudes de ayuda y aplicar un sistema de sanciones por las declaraciones incorrectas.

9.54. El riesgo relativo a las solicitudes incorrectas de los beneficiarios sólo está cubierto en parte, puesto que los errores en lo que respecta a la realidad física de las declaraciones, por ejemplo, el tipo real de cultivo sembrado en toda una superficie o el número real de animales de una explotación, sólo puede detectarse mediante inspecciones físicas sobre el terreno. El Reglamento exige sólo una cobertura mínima limitada (5-10 %) a través de dichas inspecciones físicas.

9.55. Siguen existiendo varias debilidades en determinados Estados miembros (véase el Informe especial n° 14/2001), en particular el que no siempre se respeten algunos de los requisitos más importantes. En términos generales, el SIGC puede considerarse una buena base para gestionar el riesgo de que se presenten declaraciones incorrectas o inexactas, pero la Comisión debe garantizar mejor una aplicación plena y coherente. Además, sólo es aplicable a determinadas líneas presupuestarias (que representan aproximadamente el 60 % del gasto total), y no a todo el gasto agrícola.

9.54. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La inspección física sigue siendo un método clave para garantizar el cumplimiento de las normas y para dar garantías de que las bases de datos han sido correctamente notificadas. El Tribunal cita como requisitos mínimos para los controles sobre el terreno solamente el 5 % para los cultivos herbáceos y el 10 % para los animales. No obstante, estos niveles constituyen el mínimo legal absoluto expresado en porcentaje de solicitudes de ayuda, y la proporción de áreas o animales realmente examinados es siempre superior, y, a veces, muy superior. Cabe también subrayar que los controles sobre el terreno se basan en general en el riesgo, y que el índice de controles en las explotaciones agrícolas aumenta si se ponen de manifiesto irregularidades significativas.

El sistema para conceder ayudas directas está basado en las solicitudes de los productores pero el Tribunal parece desdeñar el completísimo control cruzado (100 % administrativo), y otras verificaciones facilitadas por las bases de datos, a los que se las somete. Esos exhaustivos controles administrativos dan lugar a la selección para la inspección sobre el terreno, conllevan la aplicación de sanciones y pueden dar lugar a retrasos en los pagos a los productores infractores. Por lo tanto, el efecto disuasivo de la comprobación administrativa puede considerarse como uno de los elementos clave del SIGC.

9.55. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión se congratula de la positiva valoración del SIGC por el Tribunal. La Comisión también ha comprobado que subsisten algunas debilidades en ciertos Estados miembros y se ocupa plenamente de ellas en el contexto de la liquidación de cuentas, que el Tribunal considera en otra parte (reciente proyecto de informe del Tribunal sobre la EEB, apartado 1.69) como un buen modo de incitar a los Estados miembros a tomar medidas correctivas.

La Comisión, que ha establecido el marco regulador para efectuar los gastos en el marco del SIGC y ofrece directrices y asesoramiento a los Estados miembros en relación con sus

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.56. En conclusión, el sistema constituye una base sólida para el control de la mayor parte del gasto del FEOGA-Garantía, pero actualmente no funciona de manera que puedan obtenerse de él garantías suficientes. Las debilidades identificadas en el funcionamiento del SIGC y en la gestión de otros mercados agrícolas quedan también confirmadas por los resultados de los controles del Tribunal de las operaciones del FEOGA (véanse los apartados 2.29 a 2.52).

Acciones estructurales

9.57. El objetivo de los fondos estructurales (FSE, FEDER, FEOGA-Orientación e IFOP) y el fondo de cohesión, que representan alrededor del 35 % del presupuesto, es contribuir al refuerzo de la cohesión económica y social de la Unión Europea. Los gastos de los fondos estructurales pasan por una estructura compleja, que incluye numerosas entidades gestoras y que llevan a cabo miles de proyectos. La normativa que rige los fondos estructurales es complicada, difícil de aplicar y susceptible de una mala interpretación. En virtud de los reglamentos aplicables al período de programación 1994-1999 cuyo proceso de cierre se halla en curso, la Comisión no dispone de una base jurídica clara para sancionar o imponer correcciones financieras por las deficiencias en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros. Estas últimas debilidades han sido resueltas en el marco jurídico del período de programación 2000-2006.

sistemas SIGC, supervisa de cerca el trabajo, permitiendo la detección de cualquier fallo en el funcionamiento del sistema, con el fin de que los Estados miembros tomen las medidas necesarias para remediar la situación. Si los sistemas SIGC establecidos por un Estado miembro resultan insatisfactorios, la Comisión rehusa, en el marco de la liquidación de cuentas, financiar en todo o en parte, el gasto de que se trate.

Por otra parte, la Comisión ha revisado la legislación del SIGC desde finales de 2000, lo que dará lugar a un nuevo Reglamento codificado en 2002, y desea también poner de relieve las reuniones regulares del grupo de expertos, que constituyen un foro excelente para la armonización, la mejora y el intercambio de información.

9.56. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Por lo que se refiere a las deficiencias detectadas por el Tribunal en relación con el gasto agrícola en general, la Comisión considera que éstas deberían enmarcarse en el contexto apropiado, tanto cualitativa como cuantitativamente. Cabe en particular reiterar, por lo que se refiere a la medición de las superficies, que los agricultores se enfrentan a veces a grandes dificultades para medir sus parcelas con precisión. Por lo tanto, no es sorprendente que los controles sobre el terreno del Tribunal, realizados 18 meses después de la declaración de ayuda, cuando las paquets han podido reagruparse o formarse de nuevo, pongan a menudo de manifiesto diferencias (en general relativamente pequeñas), y de ahí la necesidad de cierta tolerancia reglamentaria y técnica.

9.57. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que la puesta en práctica de los Fondos Estructurales es un proceso complejo que involucra necesariamente a una gran diversidad de organismos en la ejecución de los muchos miles de proyectos que se cofinancian con cargo al presupuesto comunitario. Tiene que haber normas detalladas que garanticen que se logran los objetivos de los Fondos, y existe el riesgo de que surjan los problemas relativos a su interpretación. La Comisión se ha esforzado por mejorar la claridad de las normas para el período 2000-2006, por ejemplo a través de la adopción del Reglamento (CE) nº 1685/2000, y asesora a los Estados miembros sobre las cuestiones que se plantean.

De conformidad con el artículo 24 del Reglamento (CEE) nº 4253/88, la Comisión opina que no sólo puede imponer

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.58. Las anteriores fiscalizaciones del Tribunal revelaron que, antes de la declaración de gastos o del cierre de las formas de intervención, los Estados miembros bien no efectuaban las comprobaciones necesarias, o bien lo hacían de manera limitada. La introducción del Reglamento (CE) n° 2064/97, en el que se exponen los requisitos relativos a los procedimientos de gestión y control de los Estados miembros, constituye una importante iniciativa de la Comisión para mejorar el control financiero de los Fondos Estructurales por los Estados miembros.

9.59. El Reglamento dispone que las comprobaciones que se han de realizar antes del cierre de cualquier forma de intervención deben abarcar al menos el 5 % del total de gastos subvencionables. No se ha facilitado una orientación clara sobre los objetivos de las comprobaciones o sobre la selección de las operaciones incluidas. De hecho, debe encontrarse un equilibrio entre los controles basados en análisis de riesgo, que ofrecen las mayores posibilidades de encontrar y corregir errores, y los controles representativos, que a la vez indican la incidencia de errores y previenen las declaraciones incorrectas. La fiscalización del Tribunal de la aplicación de este marco de control reveló que, aunque se han realizado progresos, siguen existiendo debilidades importantes en la aplicación de los controles previstos en todos los Estados miembros visitados. La Comisión no ha proporcionado unas orientaciones claras y oportunas pese a las directrices incluidas en dos apéndices del manual de auditoría distribuido en octubre de 1999, que constituye una base útil para la aplicación del reglamento. Al final de 2000, la Comisión había realizado pocas evaluaciones de los esfuerzos de los Estados miembros (véanse los apartados 3.47 a 3.52).

9.60. Las debilidades identificadas quedan también confirmadas por los resultados del examen de operaciones subyacentes a las declaraciones de gastos y por los controles detallados del Tribunal de una selección de programas cerrados. Una elevada proporción de gastos no subvencionables en las declaraciones finales presentadas por los Estados miembros ha supuesto pérdidas para el presupuesto comunitario (véase el apartado 3.39).

correcciones a los casos individuales de irregularidad, sino que, en casos debidamente justificados, puede también aplicar correcciones más importantes que tengan en cuenta un riesgo mayor para los fondos comunitarios. Así está indicado en las directrices internas sobre correcciones financieras de 15 de octubre 1997.

9.58-9.59. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los controles por los Estados miembros eran un requisito en virtud del artículo 23 del Reglamento (CEE) n° 4253/88 del Consejo, aunque el Reglamento (CE) n° 2064/97 establece con detalle la naturaleza y la cantidad mínima de controles que es preciso llevar a cabo. Desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 2064/97, la Comisión ha hecho grandes esfuerzos para proporcionar ayuda detallada a los Estados miembros en la aplicación de sus disposiciones, especialmente a través del manual de auditoría de los Fondos Estructurales, presentado en junio de 1998, y mediante el tratamiento sistemático de las cuestiones relacionadas con el Reglamento en las reuniones bilaterales de coordinación con los Estados miembros, en la reunión anual de interventores de la Unión Europea en 1998, 1999 y 2000 y en otras ocasiones.

En particular, la Comisión ha proporcionado ayuda en los controles que deben llevarse a cabo y en la selección de operaciones en el manual de auditoría de los Fondos Estructurales. La Comisión está revisando actualmente el manual, tendrá en cuenta los resultados de su propio trabajo de auditoría, así como las observaciones del Tribunal, y discutirá con los Estados miembros los detalles metodológicos.

Por lo que se refiere a la evaluación de la aplicación del reglamento, los servicios de los Fondos Estructurales han llevado a cabo, desde 1999, varias misiones de evaluación final en relación con el cumplimiento de ciertos aspectos del reglamento. Con vistas al cierre de programas del período 1994-1999, a principios de 2001 comenzó una investigación completa sobre la aplicación del Reglamento por todos los Estados miembros. Cuando esta investigación detecta algún problema, se informa a las autoridades nacionales para que puedan tomar medidas correctoras.

9.60. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Por lo que se refiere a los programas cerrados citados en el apartado 3.39, las consecuencias financieras están siendo examinadas sobre la base de la información suministrada por los Estados miembros. En un caso, el Tribunal acepta que no hay impacto alguno en el presupuesto comunitario.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.61. Si la Comisión y los Estados miembros no emprenden una acción inmediata para garantizar la correcta aplicación del reglamento por los Estados miembros, no se dispondrá de una información fiable que constituya la base sobre la cual se cierren las formas de intervención del MCA 1994-1999, de manera que se evite la cofinanciación de gastos no subvencionables.

Políticas internas

9.62. El ámbito presupuestario de las políticas internas, que representa aproximadamente el 6 % del presupuesto, se caracteriza por el gran número y la diversidad de medidas y normas. La dispersión geográfica de los numerosos beneficiarios añade un mayor grado de complejidad a la gestión y al control a nivel central. El Tribunal ha concentrado su fiscalización en el quinto programa marco comunitario de investigación y desarrollo tecnológico (5PM) que, en términos financieros, es el sistema más importante de gestión en el ámbito de las políticas internas.

9.63. En los programas marco de investigación, las contribuciones financieras se conceden sobre la base de los gastos efectivamente incurridos. El elevado grado de detalle y la complejidad resultante de las disposiciones contractuales basadas en un sistema de reembolso de costes exigen un esfuerzo administrativo considerable, tanto de los contratistas como de la Comisión con respecto a la propuesta, al contrato y a la gestión de proyectos para acciones indirectas de investigación y desarrollo tecnológico. Mientras que las verificaciones efectuadas por los servicios de la Comisión de costes declarados se limitan principalmente a pruebas de verosimilitud, la verificación de la realidad y de la exactitud de las declaraciones de costes normalmente exige auditorías sobre el terreno. La Comisión ha recurrido a empresas de auditoría del sector privado para realizar dichas auditorías.

9.61. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Tal como se indica en la respuesta a los apartados 3.47 y 9.59, la Comisión está llevando a cabo actualmente una investigación sobre la aplicación del Reglamento. El cierre de las formas de ayuda está condicionado a la presentación de la declaración de cierre por parte del organismo independiente de conformidad con el artículo 8 del Reglamento. En los casos en que no se haya cumplido con los requisitos de control, dicho organismo tendrá que emitir un dictamen cualificado. De conformidad con el apartado 2 del artículo 8 del Reglamento, la Comisión tiene la facultad de exigir que se realicen otros controles y tiene la responsabilidad de hacer correcciones financieras cuando sea necesario.

9.63. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El sistema de financiación de los programas marco de investigación tiene tanto puntos fuertes como limitaciones. La Comisión ha abordado progresivamente las limitaciones. No obstante, dado su carácter evolutivo, los participantes y los servicios de la Comisión están muy familiarizados con el sistema.

Para el próximo programa marco, el sistema de financiación está siendo revisado una vez más con el fin de hacerlo más simple para los participantes en el proyecto, de mejorar más los controles, dentro de los límites de los recursos financieros y humanos de la Comisión, de centrarlo en los resultados y de hacer que resulte más disuasorio frente a los cobros excesivos y al fraude.

La Comisión ha aumentado perceptiblemente el número de auditorías sobre el terreno de contratistas del programa marco de investigación, en especial recurriendo a auditores profesionales externos, que trabajan bajo la responsabilidad de la Comisión. Además, la Comisión ha puesto en marcha acciones piloto, en virtud de las cuales un número limitado de proyectos deberá presentar sus solicitudes de coste acompañadas de los certificados de auditoría.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.64. En virtud de las normas del 5PM, la Comisión no cuenta con medios de sancionar a las entidades que declaran unos costes excesivos, salvo exigir su recuperación y aplicar intereses a los importes pagados en exceso. Por lo tanto, sólo existe un pequeño riesgo para los beneficiarios cuando sobrestiman sus gastos reales.

9.65. La Comisión no ha establecido un marco de controles para garantizar que se llevan a cabo las políticas decididas por los responsables y que se aplican las acciones necesarias para hacer frente a los riesgos identificados. En consecuencia, no se aplicaron, o no de manera homogénea, procedimientos importantes del sistema de control, tanto globalmente como en determinadas partes del 5PM. Las pruebas de los controles clave operativos en cada uno de los subsistemas y procesos fiscalizados han revelado que una serie de controles no han sido efectivamente realizados por todas las DG y todos los programas. En particular, faltan, o no se aplican coherentemente, la comprobación de la viabilidad jurídica y financiera de los contratistas y la autorización previa de las condiciones contractuales. En consecuencia, en lo que respecta al 5PM, sólo puede obtenerse una garantía limitada de los procedimientos de control existentes. Las debilidades identificadas quedan confirmadas por los resultados de la fiscalización del Tribunal de las operaciones subyacentes.

9.64. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El marco jurídico para los gastos directos y particularmente para los contratos con arreglo al quinto programa marco de la Comunidad Europea incluye ya medidas para proteger los intereses financieros de la Comunidad. En caso de fraude sospechoso o de grave irregularidad financiera, el apartado 2 del artículo 3 y el apartado 6 del artículo 7 del anexo II del contrato autoriza explícitamente a la Comisión no sólo a reducir su contribución financiera sino también a recuperar la totalidad de la contribución.

No obstante, la Comisión considera altamente prioritario reforzar las disposiciones relativas a los controles. Esta es la razón por la que el programa de trabajo de la OLAF incluye la integración de medidas y sanciones administrativas en el ámbito de los gastos directos. Además de las disposiciones ya existentes para el reembolso de la contribución financiera comunitaria, está en discusión una cláusula de penalización financiera complementaria en caso de que, deliberadamente o por la negligencia, se reclamen unos gastos excesivos en el ámbito de los gastos directos.

9.65. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Con el quinto programa marco, la Comisión ha introducido mejoras significativas para abordar riesgos potenciales, en especial por lo que se refiere a la retención de las propuestas, a una nueva estrategia para reforzar los controles sobre el terreno y a unas medidas más efectivas en caso de irregularidades financieras.

Se han reforzado los controles internos, adaptado los organigramas de algunas DG, descentralizado la gestión financiera, formalizado los circuitos financieros y reforzado las actividades de gestión financiera y de auditoría interna.

Por lo que se refiere a la verificación a priori de la viabilidad financiera y legal de las entidades participantes, se ha desarrollado una metodología más elaborada para garantizar la coherencia de la aplicación de los criterios estándar para determinar el riesgo financiero. En cuanto a los sistemas de gastos del contratista, en «Sistemas de financiación de los costes de los proyectos de investigación, desarrollo y demostración» se ofrecen orientaciones a los participantes. Las fiscalizaciones sobre el terreno son el único medio de verificar si el sistema elegido es el adecuado. La comprobación de que el modelo de reembolso de los gastos es coherente para cada contratista se lleva a cabo como parte de la verificación legal y financiera en cada programa. Esta verificación se ampliará más allá de un programa de investigación específico con la aplicación de una base de datos común.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Acciones exteriores

9.66. El ámbito de las acciones exteriores representa alrededor del 6 % del presupuesto y se caracteriza por una gran diversidad de medidas y una dispersión geográfica a escala mundial. La oficina de cooperación EuropeAid, establecida con efecto a partir del 1 de enero de 2001, está desarrollando con mayor profundidad el marco general de control en este ámbito.

9.67. Con respecto al ejercicio 2000, el Tribunal realizó una fiscalización, principalmente en el nivel de la Comisión, del programa Tacis (véanse los apartados 5.24 y 5.44). Este programa forma parte de la rúbrica «Acciones exteriores» de las perspectivas financieras y está orientada a los Nuevos Estados Independientes y a Mongolia. La intervención de la Unión Europea en virtud del programa Tacis en general incluye ayudas para contratos de asistencia técnica para favorecer la transición de los países beneficiarios hacia unas economías de mercado prósperas, lo que supone la financiación de los costes de los consultores participantes, que en su mayor parte se basan en el tiempo empleado a unos honorarios acordados, junto con otros gastos como viajes y estancia. El riesgo inherente de tales contratos reside en que la realidad y la calidad de los servicios realizados no corresponda a las declaraciones de costes efectuadas por el consultor, respaldadas por registros de tiempos empleados e informes de rendimiento.

9.68. La Comisión cuenta con un sistema relativamente bien desarrollado que cubre el proceso desde la recepción de la factura del consultor hasta el pago de dicha factura. Esto incluye una comprobación detallada del contenido de cada factura para asegurarse de su exactitud aritmética, la conformidad con las condiciones contractuales (incluidas las tarifas aplicadas), la recepción de los informes u otros elementos que se hayan de presentar y la verosimilitud. El trabajo del Tribunal permitió comprobar que estos controles eran en general eficaces, pero el Tribunal recomienda que el procedimiento de pago tenga en cuenta de los informes facilitados a los gestores de proyectos por las unidades de seguimiento antes de que se autoricen los pagos. Asimismo, deberían efectuarse inspecciones oportunas sobre el terreno a mayor escala.

El resultado de la negociación está sujeto a una autorización, a veces implícitamente, ya que requiere el acuerdo de distintos servicios científicos y financieros dentro de la Dirección General para lanzar la decisión de selección de la Comisión para cada proyecto.

9.66. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Desde enero de 2001, tras la introducción de la «Guía práctica sobre los procedimientos de contratación relativos a la ayuda externa de la Comunidad», los mismos procedimientos, formatos de publicación estándar y contratos estándar han sido aplicables en todo el mundo para todos los gastos presupuestarios, algo que ha sido especialmente apreciado por los licitadores potenciales. Está en preparación una Guía financiera complementaria a la ayuda exterior comunitaria.

9.67. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El riesgo de que un contratista puede hacer una petición falsa existe en cualquier contrato. Según las nuevas disposiciones, el jefe del proyecto es responsable de confirmar que los costes facturados por el contratista son aceptables. El nuevo contrato de servicios incluye una previsión mensual de tesorería para garantizar que las desviaciones respecto a la previsión corresponden a cambios conocidos en los tiempos reales de los expertos y en los gastos inesperados.

9.68. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Bajo las nuevas normas estándar introducidas en 2001, cada contrato contará con un jefe de proyecto que representará los intereses del órgano adjudicador. El jefe del proyecto es responsable de supervisar el progreso del contrato y los resultados logrados. Además, los programas se evalúan independientemente, con el fin de valorar los aspectos relativos a la eficiencia, la eficacia, la importancia de impacto y la perdurabilidad

Los jefes del proyecto tienen que confirmar que las facturas reflejan las actividades realmente llevadas a cabo por los

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

contratistas (sobre la base del conocimiento personal del proyecto a través de los informes de control) antes de aprobar su pago. La supresión en el nuevo contrato de servicios de la necesidad de verificar la documentación justificativa antes del pago de facturas permitirá en el futuro a los jefes de proyecto controlar más de cerca el progreso de los contratos.

Gastos administrativos

9.69. Al planificar su fiscalización de los gastos administrativos, que representan alrededor del 5 % del presupuesto general, el Tribunal tuvo en cuenta los resultados en general satisfactorios del examen de los principales sistemas de retribución y provisión de espacio de oficinas realizados en ejercicios anteriores. Este año el Tribunal emprendió un examen detallado de los controles de los procedimientos de adjudicación de contratos utilizados por las Instituciones para adquirir bienes y servicios, cuyos resultados se exponen en los apartados 7.20 a 7.33. El Tribunal llega a la conclusión de que desde el punto de vista de la legalidad y de la regularidad, los gastos administrativos de la Comisión — elemento dominante de esta rúbrica de las perspectivas financieras — así como los gastos del Parlamento, el Consejo y el Tribunal de Justicia son satisfactorios (véase el apartado 7.7). Las cuentas del Tribunal de Cuentas son objeto de un informe aparte realizado por auditores independientes y publicado por separado en el Diario Oficial (véase el apartado 7.7).

CONCLUSION

Fiabilidad de las cuentas

9.70. El Tribunal opina que las cuentas son fiables, con la salvedad de los problemas mencionados anteriormente con respecto al inmovilizado, a la insuficiencia de la información sobre los anticipos y los pagos a cuenta, a la sobrestimación de los compromisos pendientes de liquidación y a la ausencia de compromisos presupuestarios, en particular en los fondos estructurales, así como a la evaluación del resultado económico.

9.70. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión desea subrayar la realidad de las mejoras introducidas en materia de fiabilidad de las cuentas, en particular, en lo que se refiere al inmovilizado, a los créditos, al resultado económico y a la información incluida en los anexos de los estados financieros (perspectivas financieras, RAL anormal, pensiones, intermediarios financieros, etc.). No está de acuerdo con algunas observaciones metodológicas desarrolladas por el Tribunal respecto al inmovilizado y al resultado económico. Proseguirá sus esfuerzos en cuanto a la fiabilidad de las cuentas y a la instauración del nuevo marco contable.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.71. Además, en el marco de la aprobación de una nueva nomenclatura presupuestaria, los compromisos pendientes de liquidación de los cuatro fondos estructurales al final de 1999 se han recogido en un solo artículo por objetivo. En las líneas dotadas con importes significativos, el principio de especialidad presupuestaria pierde parte de su significado.

9.72. La Comisión está invitada a revisar la parte de su propuesta de reglamento financiero relativa a la contabilidad y a la presentación de las cuentas para tener en cuenta las propuestas contenidas en el estudio realizado por los expertos. Además, debe iniciar la puesta en práctica de los trabajos destinados a definir un nuevo marco contable basado en los principios de una contabilidad de devengo, dedicándole todos los recursos necesarios. Hasta que la contabilidad no se modernice completamente, el resultado económico sólo reflejará parcialmente la realidad económica.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes

9.73. Con excepción de la gestión interna de la Unión, los sistemas de control o de gestión examinados sufren insuficiencias, principalmente en el plano de su aplicación.

9.71. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La estructura presupuestaria sirve para agrupar los créditos destinados a una categoría determinada de intervenciones. Las líneas de «consecución» mencionadas por el Tribunal agrupan programas aprobados antes del período actual para un objetivo determinado, lo que representa el vínculo lógico entre ellos. En cambio, la magnitud de las líneas presupuestarias no constituye un criterio tan fundamental. Además, se espera que los créditos a consignar en esas líneas disminuyan rápidamente durante los próximos años y conviene evitar cambios frecuentes en la nomenclatura. Por otra parte, el seguimiento de la ejecución puede efectuarse, en caso necesario a un nivel más descentralizado, puesto que existen subdivisiones en la contabilidad.

9.72. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Por lo que se refiere al proyecto de modernización de la contabilidad, se ha elaborado un documento de trabajo en el que se enumeran las grandes líneas del proyecto y en el que se precisa un plan de acción. En la propuesta modificada de Reglamento financiero, la Comisión ha incluido los principios contables generalmente aceptados, ha detallado la composición de las cuentas anuales y ha tenido en cuenta las propuestas del estudio realizado por los expertos. Con el fin de reforzar la fiabilidad de las cuentas, la Comisión se esfuerza por aportar todos los años mejoras a los estados financieros, en particular, por lo que se refiere al resultado económico.

9.73 a 9.76. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión considera que realiza importantes esfuerzos destinados a establecer sistemas de control coherentes y a garantizar una aplicación eficaz, en particular en los sectores de la agricultura, de las acciones estructurales, de la investigación y de las acciones exteriores. La reforma de la Comisión y la refundición del Reglamento financiero constituyen elementos importantes de esta acción.

Con la revisión anual de las políticas de gestión, existe la tentación de aumentar continuamente el nivel de exigencia, de tal modo que aunque pueda haber una clara mejora en la situación frente a la del año anterior, el resultado pueda aún verse negativamente, pues el listón podría haberse puesto más alto. Las instituciones deberían guardarse de cambiar el nivel de logros requerido.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

La probabilidad de la aparición de errores y la gravedad de los mismos está relacionada con la complejidad de los reglamentos. Este aspecto debería tenerse en cuenta cuando haya que dar unas garantías razonables.

Finalmente, tal evaluación debería también tener en cuenta los costes de las medidas correctivas necesarias para lograr un nivel aceptable de irregularidades. Cuando sólo quepa esperar un beneficio marginal de nuevos controles, cabe cuestionarse su coste/beneficio.

9.73. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión ha reconocido que tiene un margen para un mayor desarrollo de sus sistemas de control interno, lo cual constituye una parte importante de las reformas actuales de la gestión financiera. No obstante, el proceso de mejora de la gestión financiera no puede completarse de la noche a la mañana y el Tribunal será consciente de que muchos de los sistemas mencionados se implantaron de hecho antes que se comenzara el proceso de reforma. Cabe esperar que las medidas adoptadas en el ámbito de la reforma, especialmente el desarrollo de normas mínimas de control que deben ser aplicadas por los servicios de la Comisión, así como la responsabilización de los servicios de autorización y la autoevaluación de los sistemas de control interno, den lugar en el futuro a mejoras significativas en los sistemas.

Por supuesto, la Comisión debe también prestar atención a aquellos de sus socios que administran gastos indirectos en su nombre para compartir el proceso de mejoras del control. En este contexto, la Comisión está tomando medidas para mejorar el control sobre tales gastos. La Comisión continuará también tomando medidas para mejorar los sistemas como respuesta a los informes especiales del Tribunal.

9.74. De ese modo, las disposiciones generales que regulan los controles en el ámbito de las acciones estructurales [Reglamento (CE) n° 2064/97] no han conseguido instaurar un control completo, coherente y eficaz, no prevén unas sanciones suficientemente disuasorias en caso de declaración incorrecta por los beneficiarios y distan de aplicarse íntegramente. En el ámbito de la agricultura, se han observado debilidades en la aplicación del SIGC, que a veces se tratan de elementos insuficientemente completos para permitir unos controles eficaces e incluso elementos del sistema que todavía no estaban establecidos (véase el Informe especial n° 4/2001, apartados 74 a 80, DO C 214 de

9.74. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los requisitos de control relacionados con acciones estructurales han sido reforzados y definidos con mayor precisión en el Reglamento (CE) n° 2064/97. Para el nuevo período de programación 2000-2006, los Reglamentos (CE) n° 438/2001 y (CE) n° 448/2001 establecen otras obligaciones detalladas en relación con la gestión y el control de los Fondos Estructurales por los Estados miembros y establecen los procedimientos para la aplicación de las correcciones financieras. Las sanciones contra beneficiarios individuales en caso de irregularidades son responsabilidad de los Estados miembros, que están obligados a cumplir con lo dispuesto en el

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

31.7.2001). En la parte de la política Agrícola Común no cubierta por el SIGC, el marco de control necesita desarrollarse con mayor profundidad. En el caso de las políticas internas y de las acciones exteriores, en que la Comisión se encarga directamente de la ejecución de los programas, las disposiciones de control todavía necesitan una mejora sustancial y una aplicación rigurosa, como han demostrado las fiscalizaciones del Tribunal.

9.75. Los controles efectuados por el Tribunal de las operaciones de pago demuestran que los dispositivos de control no impiden la utilización irregular demasiado frecuente de los fondos comunitarios.

9.76. En consecuencia, el insuficiente control por parte de la Comisión de los procesos de control interno, en particular en los niveles descentralizados, no permite dar una garantía razonable de que las operaciones subyacentes a los pagos sean globalmente legales y regulares. La Comisión debería desarrollar en mayor profundidad los reglamentos y disposiciones en materia de control reforzando los dispositivos existentes, garantizando su aplicación íntegra e introduciendo tales mecanismos donde todavía no existan.

artículo 280 del Tratado. El procedimiento para el cierre de programas que establece el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 2064/97 contribuirá a garantizar que los defectos e irregularidades previamente detectados se rectifican antes de la presentación de la declaración final de gastos. La Comisión continuará desarrollando sus propias actividades de auditoría, en especial realizando más controles sobre los sistemas de gestión y control de los Estados miembros para asegurarse de que se ajustan a los requisitos comunitarios y de que proporcionan una salvaguardia adecuada para los fondos comunitarios.

Por lo que se refiere a la agricultura, la Comisión está de acuerdo en que los Estados miembros deben esforzarse por integrar sus sistemas de control, y fomenta ese planteamiento con medios tanto legislativos como prácticos. A tal fin, existen ya disposiciones especiales en la legislación actual, que la actual revisión del SIGC está poniendo más de relieve, y las inspecciones sobre el terreno dan lugar a menudo a recomendaciones a los Estados miembros. Con respecto a otros gastos de la PAC, los sectores no cubiertos por el SIGC tienen sus propios medios de control. Además, la Comisión se ha esforzado por ajustar, en su caso, el planteamiento del control con el del SIGC, previendo los mismos sistemas de identificación de la tierra y de los animales, y controles cruzados de las bases de datos y análisis de riesgo y procedimientos de control similares a los utilizados en el SIGC. En este contexto, la Comisión ha decidido correcciones financieras sustanciales cuando se ha detectado el incumplimiento de las normas de control.

Por lo que se refiere a las políticas internas, en el sector de la investigación, la Comisión ha introducido, con el quinto programa marco, mejoras significativas para hacer frente a los riesgos potenciales en las normas de control, en particular por lo que se refiere al procedimiento de selección, a la fase de negociación y a la preparación de los contratos. Al mismo tiempo, los controles internos han sido reforzados y mejorados en el contexto de la reforma de la Comisión. En el próximo programa marco hay previstas mejoras adicionales.

Por lo que se refiere a las acciones exteriores, la Comisión sigue desarrollando el marco de control, especialmente a través de la introducción desde enero de 2001 de procedimientos estándar (particularmente para la publicación de licitaciones y contratos tipo) que son ya aplicables a todos los gastos presupuestarios en programas exteriores de desarrollo. Por otra parte, está en preparación una guía complementaria de las financiación de la ayuda exterior comunitaria.

INFORME SOBRE LAS ACTIVIDADES DE LOS
SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO FONDOS
EUROPEOS DE DESARROLLO (FED)

INFORME SOBRE LAS ACTIVIDADES DE LOS SEXTO, SÉPTIMO Y OCTAVO
FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO (FED)

ÍNDICE	Apartados
Capítulo I — Ejecución del sexto, séptimo, octavo FED al 31 de diciembre de 2000	1-29
Situación al final del ejercicio 2000	1-10
Hechos destacados de la ejecución presupuestaria durante el ejercicio	11-27
Creación de reservas generales en cada uno de los tres FED en fase de ejecución	12
Un nivel de pagos inferior a los objetivos	13
Necesidad de matizar la magnitud de los compromisos del octavo FED	14-16
Incidencia de los retrasos de ejecución en la revisión a mitad de trayecto de la ayuda programable.	17-20
Grado real de movilización de los fondos Stabex	21-27
Conclusiones y recomendaciones	28-29
Capítulo II — Declaración de Fiabilidad relativa a los Fondos Europeos de Desarrollo	30-38
Declaración de fiabilidad relativa a los sexto, séptimo, octavo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) del ejercicio 2000	I-IV
Información de apoyo a la Declaración de Fiabilidad	30-38
Introducción	30-32
Fiabilidad de las cuentas	33-37
Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	38
Capítulo III — Seguimiento de observaciones anteriores: Secretaría ACP	39-51
Introducción	39
El informe del Tribunal de Cuentas relativo a 1990 y el informe 2000 de la DG de Auditoría	40-41
Financiación a tanto alzado en el convenio de financiación 2000-2004	42-44
Elevación del volumen de financiación	45-46
Financiación no vinculada a la carga de trabajo	47
Control ejercido por la Comisión	48
Conclusiones	49-50
Recomendaciones	51

Capítulo IV — Principales observaciones de los informes especiales publicados por el Tribunal desde el último procedimiento de aprobación de la gestión	52-54
Informe especial nº 5/2001 sobre los fondos de contrapartida de apoyo al ajuste estructural asignados a las ayudas presupuestarias (séptimo y octavo FED)	52-54
Fiscalización del Tribunal	52
Conclusiones y recomendaciones	53-54
Capítulo V — Otras observaciones	55-61
Tendencia a desconcentrar la gestión de los créditos al margen del Reglamento financiero	55
Adaptación de las modalidades de cooperación con los Estados ACP envueltos en conflictos armados	56
Auditorías externas encargadas por los servicios de la Comisión	57-61

CAPÍTULO I — EJECUCIÓN DE LOS SEXTO,
SÉPTIMO Y OCTAVO FED
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2000

Situación al final del ejercicio 2000

1. Los Fondos Europeos de Desarrollo (FED) tienen su origen, por una parte, en convenios internacionales ⁽¹⁾ celebrados entre los Estados miembros de la Unión Europea y 71 Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) ⁽²⁾ y, por otra, en Decisiones del Consejo relativas a la asociación de 24 países y territorios de ultramar (PTU). La gestión de los FED está encomendada a la Comisión, en colaboración con los Estados ACP, sin perjuicio de las responsabilidades confiadas al Banco Europeo de Inversiones (BEI) para la aplicación de determinados instrumentos financieros ⁽³⁾.

2. Cada uno de los FED comprende una dotación financiera global que procede de las contribuciones de los Estados miembros y se divide en las cuatro subcategorías siguientes:

- a) *la ayuda programable*, destinada en principio a los proyectos de desarrollo incluidos en los programas indicativos nacionales (PIN) que se celebran con cada uno de los Estados ACP. A partir del octavo FED, la dotación financiera de los PIN se libera en dos tramos (véase el apartado 18);
- b) *la ayuda no programable*, reservada a ámbitos de cooperación específicos como los de apoyo a los productos agrícolas y mineros;
- c) *el apoyo al ajuste estructural*, vinculado a la ayuda presupuestaria y al apoyo a la balanza de pagos de los Estados beneficiarios;
- d) *una reserva general*, creada durante el ejercicio 2000, que abarca todos los fondos pendientes de asignación.

La gestión compartida constituye el principio fundamental por el que se rige la ejecución de los FED en los que participan la Comisión (ordenador de pagos principal) y un ordenador de pagos nacional en cada país. La aprobación de las decisiones de financiación

⁽¹⁾ El primero de ellos, el Convenio de Yaoundé I, data de 1964.

⁽²⁾ Tras la celebración del Acuerdo de Cotonú el 23 de junio de 2000, el número de esos países se eleva a 77.

⁽³⁾ Capitales riesgo y bonificaciones de intereses.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

(compromisos primarios) corresponde exclusivamente a la Comisión, que somete las propuestas de financiación, cuando éstas superan el umbral de millones de euros, al dictamen del Comité del FED, compuesto por representantes de los Estados miembros de la Unión Europea. Las decisiones de financiación se materializan a continuación en forma de créditos delegados a los ordenadores de pagos nacionales (compromisos secundarios o contratos).

3. En 2000, continuó en paralelo la ejecución de los sexto ⁽⁴⁾, séptimo ⁽⁵⁾ y octavo ⁽⁶⁾ FED pues, a pesar de que la duración de cada uno de ellos se limitaba en principio a cinco años, sus créditos siguen siendo utilizables sin límite de tiempo ⁽⁷⁾. Hasta que la Comisión no considera suficientemente avanzada la ejecución de un Fondo, no transfiere el remanente a otro posterior. A raíz de la celebración, el 23 de junio de 2000, del Acuerdo de Cotonú por el que se regirá el noveno FED, y a la espera de su ratificación, el Consejo ACP-CE decidió, con fecha 27 de julio de 2000, aplicar anticipadamente dicho acuerdo a partir del 2 de agosto de 2000. En virtud de esta decisión, la Comisión fue autorizada a iniciar la programación del noveno FED, a aplicar los nuevos procedimientos a la mayor parte de los recursos no asignados de los FED en vías de ejecución y a seguir financiando las ayudas no programables, así como las instituciones y organismos creados por el Cuarto Convenio de Lomé. Conforme a las orientaciones del acuerdo de Cotonú, los recursos asignados a la reserva en virtud de los FED en fase de ejecución ⁽⁸⁾ no podrán movilizarse hasta que el Consejo no haya adoptado el Reglamento financiero aplicable al noveno FED (véase el apartado 12).

4. Conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 67 del Reglamento financiero del octavo FED, la Comisión ha presentado un análisis de la gestión financiera del ejercicio 2000, lo que constituye un hecho positivo pues este documento había faltado en los dos ejercicios anteriores pese a facilitar la lectura de la cuenta de gestión. Este análisis es susceptible de mejora puesto que se limita a describir los sectores de intervención del FED.

3. *A partir de la entrada en vigor del Acuerdo de asociación ACP-CE, resultante del Acuerdo de Cotonú por el que debe regirse el noveno FED, los remanentes no utilizados de los anteriores FED se transferirán al noveno FED. El Reglamento financiero del noveno FED, actualmente en preparación, estará listo antes de la entrada en vigor del Acuerdo de asociación.*

4. *La Comisión, en aplicación del apartado 2 del artículo 67 del Reglamento financiero, ha efectuado un análisis de la gestión financiera del ejercicio 2000. La Comisión es consciente de que este análisis podrá profundizarse en el futuro teniendo en cuenta los elementos señalados por el Tribunal.*

⁽⁴⁾ Tercer Convenio de Lomé (DO L 86 de 31.3.1986).

⁽⁵⁾ Cuarto Convenio de Lomé (DO L 229 de 17.8.1991).

⁽⁶⁾ Cuarto Convenio de Lomé modificado en Mauricio (DO L 156 de 29.5.1998).

⁽⁷⁾ Véase el apartado 1 del artículo 7 del Acuerdo Interno de 20 de diciembre de 1995 (DO L 156 de 29.5.1998).

⁽⁸⁾ Se trata de recursos a los que no afecta la cuestión de la ratificación del acuerdo de Cotonú.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5. En efecto, el análisis no explica la ejecución en la práctica de las acciones destinadas a luchar contra la pobreza, ni tampoco aborda el lanzamiento de nuevos programas verticales en el terreno de la sanidad y la empresa, pese a los procedimientos específicos que caracterizan estos programas. Las dificultades relativas a los porcentajes de ejecución (compromisos secundarios, pagos) no se analizan con detalle y la conclusión resultante carece a veces de fundamento. El reducido porcentaje de pagos queda minimizado y se presenta sustancialmente como un problema coyuntural derivado del bajo nivel de compromisos registrado en 1999, que debería resolverse en 2001 y 2002 gracias al nivel de los compromisos alcanzado en 2000. Las causas estructurales profundas que explican ese reducido nivel de pagos (ciertas insuficiencias de programación y concepción de los proyectos, procedimientos complejos, deficiencias de las administraciones nacionales), derivadas a su vez de las dificultades de ejecución de los Convenios de Lomé, apenas se examinan, o bien no se abordan en absoluto. En este ámbito, la «traducción de las decisiones en contratos» se considera «particularmente positiva» cuando, en realidad, el porcentaje de compromisos secundarios (globales y de los PIN) sigue siendo motivo de preocupación, tanto en el caso del séptimo como en el del octavo FED (véanse los apartados 9 y 14), si se compara con el importe de los recursos netos o el representado por las dotaciones de la ayuda programable. No se realiza ningún comentario a propósito de los instrumentos financieros de aplicación diferida como los marcos de obligaciones mutuas Stabex y los protocolos de acuerdo para la movilización de las ayudas presupuestarias relacionadas con el apoyo al ajuste estructural. Los conflictos armados o las tensiones que sufren ciertos países en el campo de la democracia o de los derechos humanos, y que determinan una suspensión de las ayudas, sólo se mencionan pero su incidencia no llega a analizarse. Por otra parte, conviene destacar que la presentación del balance de los FED sigue sin evolucionar, contrariamente a las recomendaciones formuladas por el Tribunal en 1999 ⁽⁹⁾ con vistas a su simplificación y a facilitar su comprensión.

6. El **cuadro 1** muestra la utilización de los sexto, séptimo y octavo FED al 31 de diciembre de 2000. Los pagos del ejercicio 2000 se elevan a 1 548 millones de euros, frente a los 1 275,4 millones de euros registrados en 1999. Los compromisos ⁽¹⁰⁾ del ejercicio 2000, una vez deducidas las liberaciones, alcanzan la cifra de 3 758 millones de euros. En 1999 fueron de 2 692,8 millones de euros.

⁽⁹⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1999 sobre las actividades de los sexto, séptimo y octavo FED, apartado 9 (DO C 342 de 1.12.2000).

⁽¹⁰⁾ Decisiones de financiación. Estas decisiones no aparecen claramente en el cuadro 1 al ser de forma progresiva objeto de pagos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5. Entre las causas del escaso porcentaje de los pagos y compromisos secundarios, cabe destacar:

- la escasa capacidad de absorción de muchas de las administraciones de los países ACP,
- la aplicación del principio de buena gobernanza, que, en algunos países, ha interrumpido las intervenciones de la Comisión,
- la importancia concedida por la Comisión a los aspectos cualitativos (resultados e impactos) tanto como a los aspectos cuantitativos,
- la reforma de la gestión de las ayudas exteriores cuyos efectos todavía no son totalmente perceptibles,
- la reconversión del personal de las Delegaciones de los países ACP hacia otras zonas; procede recordar aquí que el número de funcionarios responsables de la gestión de la ayuda en la Comisión es insuficiente.

En reiteradas ocasiones, el Tribunal ha hecho observaciones sobre la presentación, algunas de las cuales han sido atendidas por la Comisión. Al establecer las cuentas del ejercicio 2000, la Comisión encargó un estudio con el objetivo de mejorar y modernizar la presentación de las cuentas del FED, análogo al ya realizado para las cuentas presupuestarias de la Comisión. El estudio en cuestión ya se ha terminado y, en la medida de lo posible, sus resultados se utilizarán cuando se preparen las cuentas del ejercicio financiero 2001.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7. El saldo disponible para las nuevas decisiones disminuye sensiblemente (37,4 %) puesto que, de los 9 822,3 millones de euros existentes a finales de 1999, se pasó a la cifra de 6 147,7 millones de euros a finales de 2000. Esta evolución se debe sobre todo al considerable aumento de las decisiones de financiación correspondientes al octavo FED. De este modo, el importe acumulado de las decisiones pendientes de liquidación experimentó una subida del 71 % en un año. La reducción neta del saldo disponible para nuevas decisiones parece confirmar la impresión de que el ritmo de ejecución de los FED ha sido más marcado que en ejercicios anteriores. Esta impresión, sin embargo, se desvanece al analizar los porcentajes de desembolso (pagos / recursos netos) y de conclusión de contratos (créditos delegados / recursos netos) que confirman la lentitud de movilización de los fondos FED (véase el **cuadro 2**).

7. Aunque inferiores a las previsiones, los pagos correspondientes a 2000 han aumentado un 21 % con relación a los de 1999. Este incremento refleja una neta tendencia a la mejora de los pagos; tendencia que debería confirmarse en el futuro, puesto que — además del elevado nivel de los créditos delegados en 2000 — la Comisión recurrirá cuando sea posible (calidad de los gastos sucesivos, controles convenientes) a la ayuda presupuestaria directa para prestar apoyo a sectores determinados (apoyos a programas nacionales de políticas sectoriales).

Cuadro 1 — Utilización de los 6º, 7º y 8º FED al 31 de diciembre de 2000

(millones de euros)

Recursos y utilización (ACP + PTU)	6º FED (expiración 1990)	7º FED (expiración 1995)	8º FED (expiración 2002)	Total 31.12.2000	Total 31.12.1999
Asignación inicial	7 500,0	10 940,0	12 840,0	31 280,0	31 280,0
Contribución especial BEI	60,0			60,0	60,0
Recursos percibidos	8 104,8 ⁽¹⁾	9 676,3 ⁽²⁾	1 859,6 ⁽⁴⁾	19 640,7	17 720,2
Recursos por percibir de los Estados miembros	—	2 065,5 ⁽³⁾	11 040,2 ⁽³⁾	13 105,7	14 943,1
Transferencias de recursos entre el 6º y el 7º FED	(181,7)	181,7	—	0,0	0,0
Transferencias de recursos entre el 7º y el 8º FED	—	(315,0)	315,0	0,0	0,0
Transferencias de recursos entre el 6º y el 8º FED	(94,0)		94,0	0,0	0,0
Recursos netos	7 829,1	11 608,5	13 308,8	32 746,4	32 663,3
Pagos anteriores a 2000	7 035,3	8 021,2	1 011,2	16 067,7	14 792,2
Pagos de 2000	100,8	478,2	969,1	1 548,1	1 275,4
Decisiones pendientes de liquidación	360,0	2 255,1	6 367,8	8 982,9	6 773,4
Utilización	7 496,1	10 754,5	8 348,1	26 598,7	22 841,0
Saldo disponible para nueva utilización	333,0	854,0	4 960,7	6 147,7	9 822,3

⁽¹⁾ Incluida una transferencia de recursos del 4º FED y los intereses percibidos de los depósitos bancarios.

⁽²⁾ Incluida una transferencia de recursos del 5º FED y los intereses percibidos de los depósitos bancarios.

⁽³⁾ Incluido el IVA por recuperar de los Estados miembros.

⁽⁴⁾ Incluidos los intereses percibidos de los fondos Stabex.

Fuente: Tribunal de Cuentas.

Cuadro 2 — Compromisos y pagos al 31 de diciembre de 2000 a título de los 6º, 7º y 8º FED

(millones de euros)

Tipo de créditos	6º FED		7º FED		8º FED	
Recursos netos (RN)	7 829,1		11 608,5		13 308,8	
	Acumulado	% RN	Acumulado	% RN	Acumulado	% RN
Compromisos primarios	7 496,1	96	10 754,4	93	8 348,1	63
Compromisos secundarios	7 258,5	93	9 363,1	81	3 796,3	29
Pagos	7 136,1	91	8 499,4	73	1 980,3	15

Fuente: Tribunal de Cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8. Quince años después de su entrada en vigor, los desembolsos del sexto FED representaban el 91 % de sus recursos netos. Su progresión en 2000 sólo fue de 2 puntos. El porcentaje de desembolso del séptimo FED se situaba en el 73 % al final de su décimo año de vigencia, lo que representa un avance de 4 puntos, es decir, inferior al registrado en 1999 (5,3 puntos). El porcentaje de desembolso del octavo FED, pese a haber aumentado en 8 puntos, sólo era del 15 % al final de su tercer año de ejecución, aun teniendo en cuenta los anticipos de 350 millones de euros abonados a instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y BEI) en concepto de condonación de deuda a algunos países pobres muy endeudados. Los porcentajes de compromisos secundarios (contratos), respectivamente del 81 % y del 29 % para el séptimo y el octavo FED, muestran que el ritmo de ejecución de las acciones sigue representando un problema sin resolver.

9. La persistente lentitud de ejecución de los FED se debe a diversas causas. La suspensión, *de facto* o *de jure*, de la ayuda en los Estados ACP envueltos en conflictos (Angola, Etiopía, Eritrea, etc.) o que sufren tensiones internas (Haití, Fidji, Costa de Marfil.) constituye una de las razones que explican esta situación. En términos más generales, la escasa capacidad de absorción de las administraciones nacionales de los Estados ACP, pese al apoyo a la asistencia técnica recibido del FED y de otros proveedores de fondos, contribuye a la atonía que caracteriza la cooperación financiera y técnica. Esta atonía también es imputable a la gestión de la ayuda llevada a cabo por la Comisión que se resiente del carácter disperso de las intervenciones, pese a la existencia de sectores de concentración, así como de procedimientos de ejecución (contratos, pagos) todavía complejos y de la insuficiente calidad de programación de los proyectos ⁽¹¹⁾, si bien en este ámbito se han registrado mejoras gracias a la reciente creación de un grupo interdepartamental encargado de asegurar la calidad ⁽¹²⁾.

9. El Tribunal cita tres causas estructurales profundas del bajo nivel de los pagos: la programación y la concepción de los proyectos a veces deficiente, la complejidad de los procedimientos y las insuficiencias de las administraciones nacionales.

Programación y concepción de los proyectos

Programación: La Comisión, en su Comunicación de 26 de abril de 2000, fijó ámbitos prioritarios de la ayuda al desarrollo comunitaria. Se definieron seis sectores prioritarios en los que la acción de la Comunidad presenta un valor añadido respecto a la de otros proveedores de fondos. La programación de las estrategias de cooperación con los Estados ACP para la aplicación del noveno FED, en curso de realización, se ajusta a esta orientación política. La consecuencia a medio plazo será un número limitado de proyectos/programas por país de apoyo a políticas sectoriales y la disminución, o incluso la desaparición, de las intervenciones aisladas.

Concepción de los proyectos: Se está haciendo un esfuerzo para mejorar la concepción de los proyectos. La reunificación, a partir del 1 de enero de 2001, del ciclo del proyecto (definición, ejecución y evaluación) dentro de la Oficina de Cooperación EuropeAid forma parte de ese esfuerzo (véase el apartado 7 del informe del Tribunal) que introdujo sistemas de control de la calidad de los proyectos y programas (Grupo de

⁽¹¹⁾ Véanse los apartados 28 a 47 del Informe especial n° 21/2000 sobre la gestión de los programas de ayuda externa de la Comisión (DO C 57 de 22.2.2001).

⁽¹²⁾ Quality support group.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

apoyo a la calidad). En paralelo, se hace hincapié en la formación continua del personal encargado de los expedientes (director del proyecto).

Procedimientos de ejecución:

La Comisión ha acometido con éxito la simplificación de los procedimientos que regulan la adjudicación de los contratos en el ámbito de la cooperación con terceros países. Las nuevas normas simplificadas serán aplicables tras la ratificación del Acuerdo de Cotonú. En paralelo, la Comisión ha empezado este año el ejercicio de desconcentración de los poderes de la sede hacia las Delegaciones en los terceros países, entre ellas seis Delegaciones en países ACP. La primera medida consiste en reforzar los servicios en lasede responsables de la gestión financiera y contractual de los proyectos ACP.

Insuficiencias de las administraciones nacionales:

La debilidad de las administraciones nacionales ha dificultado a menudo la correcta ejecución de los proyectos y programas. La Comisión considera que la falta de capacidad institucional es un obstáculo al desarrollo sostenible y a la lucha contra la pobreza. Por eso fijó como sector prioritario de la ayuda al desarrollo para el noveno FED el refuerzo de las capacidades institucionales. En el ejercicio de programación en curso, algunos Estados ACP eligen como sector prioritario el refuerzo institucional.

Para el Acuerdo de Cotonú y la ejecución del noveno FED se adoptaron varias medidas encaminadas a mejorar la programación (concentración reforzada), simplificar los procedimientos y hacer más rigurosa la preparación de los proyectos.

10. La reforma de la gestión de la ayuda externa, decidida por la Comisión durante el ejercicio 2000, constituye pues una baza fundamental. La reforma se basa en la racionalización de los métodos empleados (mayor rigor en la programación y desconcentración), así como de las estructuras (creación de la Oficina EuropeAid y refuerzo de las delegaciones exteriores de la Comisión), y tiene por objetivo principal agilizar y mejorar la calidad de la concepción y gestión de los proyectos. Ahora bien, es poco probable que su incidencia a corto plazo resulte fácil de medir. Cabe añadir que la DG Auditoría de la Comisión presentó, en febrero de 2000, un informe sobre la gestión financiera del FED que incluía una serie de propuestas de actuación en diversos terrenos (armonización de la reglamentación financiera y de las instrucciones internas, racionalización de los circuitos de firma de los convenios de financiación y los contratos,

10. *La reforma de la gestión de la ayuda exterior es una etapa fundamental y es cierto que los resultados no serán perceptibles a corto plazo sino a medida que los principales aspectos que constituyen la base de la reforma puedan lograr los objetivos fijados. En este contexto, el espíritu de la reforma, en particular, respecto a la desconcentración de los poderes de la sede hacia las delegaciones no podrá producir efectos significativos a corto plazo. Es necesario recordar que el proceso de desconcentración de la primera tanda de delegaciones no acabará hasta 2004 y que sólo después de dicha fecha se podrán juzgar sus efectos.*

La estructura organizativa de la Oficina de Cooperación EuropeAid prevé una dirección de apoyo operativo encargada de la elaboración de los procedimientos y circuitos financieros. Los circuitos financieros se modificaron para responder a los

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

etc.). Los servicios ordenadores de la Comisión seguían sin dar un curso específico a este informe a finales de mayo de 2001.

Hechos destacados de la ejecución presupuestaria durante el ejercicio

11. El **cuadro 3** resume la ejecución presupuestaria de los sexto, séptimo y octavo FED por instrumento financiero al 31 de diciembre de 2000.

Creación de reservas generales en cada uno de los tres FED en fase de ejecución

12. Conforme a lo dispuesto en el apartado 3b del artículo 3 de la Decisión del Consejo ACP-CE de 27 de julio de 2000, la Comisión resolvió el 15 de diciembre de 2000 constituir una reserva general por un total de 1 433,4 millones de euros (véase el **cuadro 3**). En el marco del octavo FED, se constituyó esta reserva (10,7 % del total de la asignación inicial) a raíz de la drástica

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

objetivos de la reforma. No obstante, en lo tocante a la armonización de los procedimientos de contratos para el FED, es necesario que el Acuerdo de Cotonú sea ratificado por los Estados miembros antes de su entrada en vigor.

12. *Por lo que se refiere a la nota a pie de página 14, la Comisión tomó nota de las observaciones de los interventores de cuentas del CDI/CDE sobre los ejercicios 1997 a 1999 del Centro. Examinó las respuestas a estas observaciones del actual director del CDE y propuso al Grupo ACP del Consejo la realización de una auditoría de los tres ejercicios. El Grupo ACP del Consejo decidió rechazar la gestión de los*

Cuadro 3 — Ejecución presupuestaria por instrumento financiero al 31 de diciembre de 2000 ⁽¹⁾

(millones de euros)

	6° FED		7° FED		8° FED	
	5 174,3		6 070,6		6 547,9	
Dotación PIN + PIR ⁽²⁾	Acumulado	% dotación	Acumulado	% dotación	Acumulado	% dotación
Compromisos primarios	4 891,4	95	5 531,3	91	4 360,9	67
Compromisos secundarios	4 682,6	90	4 562,0	75	931,7	14
Pagos	4 578,4	88	3 953,5	65	453,9	7
Dotación ajuste estructural	6,0		1 152,6		1 650,0	
Compromisos primarios	6,0	100	1 152,6	100	1 352,0	82
Compromisos secundarios	6,0	100	1 149,3	100	848,4	51
Pagos	5,4	90	1 137,5	99	641,9	39
Dotación ayuda no programable	2 529,2		3 778,7		3 770,8	
Compromisos primarios	2 509,4	99	3 702,4	98	2 635,1	70
Compromisos secundarios	2 485,1	98	3 362,5	89	2 016,2	53
Pagos	2 468,7	98	3 168,5	84	884,5	23
Reserva general	9,5		47,4		1 376,5	

⁽¹⁾ La ejecución de operaciones diversas y de remanentes del 4° y 5° FED, que aparecen en las cuentas del FED, no se han reflejado aquí por razones de simplificación. Este cuadro no puede compararse, por tanto, con los cuadros 1 y 2.

⁽²⁾ PIN= programa indicativo nacional; PIR= programa indicativo regional.

Fuente: Tribunal de Cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

disminución de las dotaciones a causa de los remanentes disponibles de los instrumentos financieros de apoyo a los productos de base agrícolas (Stabex: - 63 %) y mineros (Sysmin: - 79 %). El objetivo era que la reserva sirviera para financiar las decisiones adoptadas por el Consejo ACP-CE a finales del año 2000⁽¹³⁾, por un importe global de 299 millones de euros, especialmente en favor del programa de promoción comercial regional (100 millones de euros), del programa «Proinvest» (110 millones de euros), de los presupuestos del Centro de desarrollo de la empresa (20 millones de euros)⁽¹⁴⁾, del Centro técnico de desarrollo de la agricultura (12 millones de euros) y de la Secretaría ACP (8 millones de euros).

Un nivel de pagos inferior a los objetivos

13. Según el informe del Comité ACP-CE de cooperación para la financiación del desarrollo⁽¹⁵⁾ de junio de 2000, la Comisión se fijó un objetivo de pagos anuales de 1 985 millones de euros, excluidas las operaciones, de la iniciativa de condonación de la deuda de algunos países muy endeudados. Los pagos globales, realizados con cargo a todos los FED sin distinción, se elevaron de hecho a 1 198 millones de euros (con exclusión de los países muy endeudados). El nivel de los pagos resulta particularmente bajo en lo referente a las dotaciones de los programas indicativos nacionales y regionales: 719 millones de euros, es decir, una diferencia negativa del 28 % respecto de un objetivo de 1 000 millones de euros⁽¹⁶⁾. Esta situación es atribuible en gran parte a los plazos establecidos en la conclusión de los contratos (compromisos secundarios) correspondientes al séptimo y, sobre todo, al octavo FED. En el caso de este último, el importe acumulado de los compromisos secundarios, al 31 de diciembre de 2000, representaba tan sólo el 14 % de la dotación de la ayuda programable (véase el **cuadro 3**).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

ejercicios 1997 a 1999, aprobó los términos de referencia de un control financiero y organizativo preparados por la Comisión y encargó al representante de la Comisión que los comunicara a la Parte ACP. La Comisión financia esta auditoría que deberá empezar inmediatamente y será realizada por asesores independientes, mediante movilización del contrato marco establecido por la unidad control de la Oficina de Cooperación EuropeAid. La Comisión ha propuesto que las tareas de auditoría y la ejecución de sus recomendaciones, sean supervisadas por un grupo de trabajo paritario ad hoc.

13. Véanse las respuestas a los apartados 7 y 9.

⁽¹³⁾ Decisión n° 3/2000 del Consejo ACP-CE, de 15.12.2000 (DO L 8 de 12.1.2001).

⁽¹⁴⁾ El último informe de los expertos sobre la contabilidad del CDI/CDE correspondiente al ejercicio 1999 hace constar graves fallos en la gestión del CDI y recomienda a las autoridades supervisoras que encarguen la preparación de un informe sobre la gestión llevada a cabo durante los cuatro años anteriores.

⁽¹⁵⁾ 2112/2/00 Rev. 2 de 9 de junio de 2000.

⁽¹⁶⁾ Véase la declaración del Comisario Nielson en la reunión celebrada por el Consejo de Ministros de Desarrollo el 10 de noviembre de 2000.

Necesidad de matizar la magnitud de los compromisos del octavo FED

14. En el curso del ejercicio 2000 las decisiones de financiación adoptadas exclusivamente en relación con el octavo FED representaron un total de 3 614 millones de euros, frente a los 2 510 millones de euros correspondientes a 1999, lo que equivale a una progresión del 43 %. En el caso de los créditos delegados, el avance resulta todavía más marcado (111 %). Este dinamismo, sin embargo, se debe principalmente al peso representado por las decisiones de financiación que se aprobaron en relación con los instrumentos de desembolso rápido (ajuste estructural e iniciativa de condonación de la deuda de países pobres muy endeudados). Este hecho representa un cambio radical en el enfoque de la cooperación UE-ACP. En lo relativo al ejercicio 2000, la iniciativa relativa a estos países con un marcado nivel de endeudamiento alcanzó por sí sola la cifra de 1 000 millones de euros en compromisos primarios y secundarios, por lo que, si se excluye del cálculo global, la progresión de los compromisos primarios y secundarios del octavo FED alcanza tan sólo el 4 % anual.

15. Una lectura prudente de los buenos resultados arrojados por los compromisos correspondientes al octavo FED se impone asimismo en el caso de la ayuda no programable, partida que engloba, entre otros, los instrumentos Stabex, Sysmin y la iniciativa referente a los países pobres muy endeudados. Al 31 de diciembre de 2000, los compromisos primarios y secundarios acumulados en concepto de esta ayuda no programable representan, respectivamente, el 70 y el 53 % de la dotación asignada (véase el **cuadro 3**). Ahora bien, esta dotación se redujo en un importe de 1 290 millones de euros correspondiente a los remanentes asignados a la reserva general (véase el apartado 12). Si la dotación se hubiera mantenido en su nivel de 1999, los porcentajes de ejecución de la ayuda no programable correspondientes al octavo FED serían sólo del 52 % para los compromisos primarios y del 40 % para los compromisos secundarios.

16. El análisis demuestra que en 2000 la Comisión pudo relanzar en alguna medida la movilización de las ayudas de los FED gracias, sobre todo, a una serie de acciones que no dependen de procedimientos establecidos individualmente con los ordenadores de pagos nacionales.

Incidencia de los retrasos de ejecución en la revisión a mitad de trayecto de la ayuda programable.

17. La cuenta de gestión de los FED correspondiente al ejercicio 2000 confirma la lentitud de la movilización por país de la ayuda programable, lentitud que ya puso de manifiesto el Tribunal en su Informe anual relativo

14. *La Comisión es consciente de que el dinamismo observado en 2000 en las decisiones de financiación y los créditos delegados se debe en gran parte al peso de las decisiones de financiación aprobadas en virtud de los instrumentos de desembolso rápido. Esta evolución se ajusta a la nueva política de la Comisión encaminada, en el marco de su estrategia global, a concentrar aún más las intervenciones comunitarias en un número limitado de ámbitos y sectores prioritarios, incluido un mayor recurso a las ayudas presupuestarias. Esta concentración facilita también la complementariedad, la coordinación y las operaciones de cofinanciación con otros proveedores de fondos, como la puesta en práctica de la iniciativa sobre la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) a la cual la Comunidad, junto con los Estados miembros, aportó una gran contribución como acreedor y, sobre todo, como donante respondiendo a los deseos de los países ACP.*

17. *Entre los países que figuran en el cuadro 4, cuatro estuvieron implicados en conflictos internacionales: [Congo (Brazzaville) y la República Democrática del Congo (Kinshasa), Etiopía y Ruanda].*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

al ejercicio 1999. Por lo que se refiere al sexto FED, trece países seguían registrando a finales de 2000 pagos inferiores al 85 % del importe previsto en su programa indicativo, mientras que, en el caso del séptimo FED, los pagos correspondientes a 25 países representaban, después de 10 años, **el 70 % de la dotación programable**. El cuadro 4 indica los pagos correspondientes a los países que figuran a la vez en las dos categorías. En cuanto al octavo FED, el retraso es ya patente al final del tercer año para todos los Estados ACP, sin distinción de categorías, y por grandes zonas geográficas, pues los pagos acumulados no superan el 9 % del total del primer tramo de los PIN, tal y como se pone de manifiesto en el cuadro 5.a.

18. Durante el ejercicio 2000 tuvo lugar la revisión a mitad de trayecto de los programas indicativos nacionales y regionales del octavo FED (véanse los cuadros 5.a y 5.b), que estaba destinada a fijar, en función de diversos criterios (véanse los apartados 19 y 28), el segundo tramo de la dotación programable para cada país ACP o región y, llegado el caso, a servir de base a la decisión de conceder fondos adicionales a determinados países. Al finalizar la revisión, el importe total representado por los PIN de todos los Estados ACP, sin distinción de categorías, sólo resulta inferior en un 3,7 % al anunciado cuando entró en vigor el octavo FED. Este dato significa que la mayor parte de los fondos disponibles en virtud del segundo tramo pudo ser asignada pese a las dificultades de movilización de fondos registradas en algunos países (véase el apartado 9).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En Nigeria la ayuda estuvo suspendida mucho tiempo y acaba de ser reactivada. La ayuda a Togo también está suspendida.

Hay que señalar que en el caso de Barbados y Trinidad y Tobago la dificultad de absorción de los recursos del FED se debe a que para estos países la ayuda programable es bastante limitada en comparación con las otras fuentes de inversión.

En lo que respecta al cuadro 5, es necesario tener en cuenta que el octavo FED no entró en vigor hasta junio de 1998 y que las decisiones de financiación no comenzaron a adoptarse hasta 1999 y 2000. Aunque el porcentaje pueda parecer a primera vista escaso, la experiencia muestra que debe considerarse normal. En efecto, el comienzo es siempre más lento que el período pleno cuando la ejecución alcanza su velocidad de crucero.

18. *La decisión sobre el segundo tramo del PIN no se basa sólo en el criterio de «grado de movilización de los fondos». En total, había que aplicar siete criterios basados en el apartado 4 del artículo 282.*

Al respecto, se hizo una valoración de los criterios de evaluación en la aplicación de la ayuda programable, en la que, entre otros aspectos, se examinaron:

— *el respeto de los compromisos contraídos al ejecutar las políticas sectoriales y macroeconómicas,*

Cuadro 4 — Retrasos en la ejecución de los 6º y 7º FED

(millones de euros)

País	Programa indicativo nacional 6º FED	Pagos	%	Programa indicativo nacional 7º FED	Pagos	%
Barbados	5,00	3,76	75,20	5,50	2,87	52,18
Congo (Brazzaville)	48,00	35,91	74,81	51,00	16,54	32,43
República Democrática del Congo (Kinshasa)	166,50	121,84	73,18	170,00	29,32	17,25
Etiopía	210,00	169,29	80,61	214,00	118,67	55,45
Kenia	135,00	103,81	76,90	140,00	60,13	42,95
Nigeria	213,50	177,24	83,02	365,00	64,36	17,63
Ruanda	110,00	92,65	84,23	118,00	69,76	59,12
Surinam	24,00	15,84	66,00	27,00	13,60	50,37
Togo	61,50	49,26	80,10	68,00	21,92	32,24
Trinidad y Tobago	15,00	6,75	45,00	18,10	11,75	64,92

Fuente: Tribunal de Cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Cuadro 5.a — PIN 8º FED: Resultados de la revisión a mitad del trayecto*(millones de euros)*

Regiones ACP	PIN inicial	PIN al 31.12.2000	Variación PIN (%)	Porcentaje de pagos ⁽¹⁾ (%)
África	4 201,5	4 038,6	- 3,9	7,6
Caribe	453,0	438,6	- 3,2	8,8
Pacífico	132,9	132,5	- 0,3	6,1
Total ACP	4 787,4	4 609,7	- 3,7	7,6

Cuadro 5.b — PIN 8º FED: Resumen de los resultados de la revisión a mitad de trayecto*(millones de euros)*

Países ACP	PIN inicial	PIN al 31.12.2000	Variación PIN (%)	Porcentaje de pagos ⁽¹⁾ (%)
<i>Países envueltos en conflictos según el Comité FED de 22 de noviembre de 2000</i>				
Angola	167,0	116,9	- 30,0	0,1
Etiopía	294,0	206,0	- 29,9	0,5
Uganda	210,0	210,0	0,0	2,7
Ruanda ⁽²⁾	0,0	110,0		
Sierra Leona	111,5	78,1	- 30,0	0,0
Zimbabue	110,0	110,0	0,0	10,0

Países en procedimiento de consulta artículo 366 bis Lomé IV / artículo 96 Cotonú

Comoras	27,5	19,3	- 29,8	9,5
Costa de Marfil	120,0	84,0	- 30,0	4,0
Fiyi	25,5	17,9	- 29,8	0,9
Haití	148,0	148,0	0,0	5,1

Países que se benefician de fondos suplementarios aunque su porcentaje de pagos sea inferior a la media de su zona geográfica

Belize	9,5	11,5	21,1	2,1
Camerún	133,0	140,5	5,6	4,6
Cabo Verde	30,0	33,0	10,0	7,1
Kiribati	8,5	12,0	41,2	0,0
Malí	189,0	209,0	10,6	2,3
Mauricio	39,5	42,0	6,3	4,6
República Dominicana	106,0	110,0	3,8	2,4
Samoa	11,5	14,2	23,5	5,2
Chad	141,5	151,6	7,1	3,0

⁽¹⁾ Importe de los pagos acumulados prorrogado al importe del primer tramo abonado.⁽²⁾ El PIN de Ruanda no se firmó hasta el 9 de marzo de 2000.

Fuente: Tribunal de Cuentas.

— el respeto del calendario de reformas,

— el resultado en la utilización de fondos del octavo FED,

— los resultados macroeconómicos,

— los progresos registrados en las políticas estructurales.

La reducción de los segundos tramos hubiera podido ser más importante sin la presión de los Estados miembros que, en varios casos, se opusieron a las propuestas de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

19. Previa deliberación del Comité del FED, algunos Estados fueron sancionados a no recibir el segundo tramo y los fondos disponibles por este motivo fueron asignados a otros Estados que se consideraron más merecedores de ellos, con lo cual estos últimos recibieron, no sólo el importe del segundo tramo, sino también en algunos casos fondos adicionales. La dificultad de explicar el proceso seguido no atañe tanto a las sanciones impuestas, que resultan lógicas (por ejemplo, la negativa a conceder el segundo tramo a Angola), como a la concesión de fondos adicionales. Para algunos países (Malawi, Gabón, Zambia, etc.), que se caracterizan por tener un porcentaje de pagos manifiestamente superior a la media de su zona geográfica, los fondos adicionales constituyen una prima concedida a sus esfuerzos de movilización de los fondos comunitarios. Ahora bien, también han recibido fondos adicionales países como Malí, Chad, Camerún o la República Dominicana, cuyo porcentaje resulta muy inferior a la media de su zona, pues los criterios seguidos en la concesión de estos fondos han residido, por ejemplo, en la puesta en práctica de reformas estructurales e institucionales. El análisis de la gestión financiera, comentado en el apartado 4, habría ganado en efectividad si hubiera justificado mejor la elección de los países que presentan un porcentaje de pagos muy reducido.

20. El examen de los resultados ofrecidos por la revisión a mitad de trayecto lleva también a cuestionarse el trato concedido a cuatro países en concreto: Ruanda, Uganda, Zimbabue y Haití. Según las actas de la reunión celebrada por el Comité del FED el 22 de noviembre de 2000, se considera que los tres primeros se encuentran envueltos en conflictos bélicos, mientras que el cuarto es objeto de consultas según el artículo 366 bis del Convenio de Lomé IV revisado (en lo sucesivo, «el artículo 96 del Acuerdo de Cotonú»). En la misma reunión, el Comité estimó que dichos países eran incapaces de absorber en su integridad la asignación inicial del 9º FED y que sólo se les concedería una fracción de ésta, pues la concesión del saldo dependía del resultado de revisiones posteriores. Este enfoque prudente estaba muy justificado, por lo que resulta difícil de entender el motivo de que, simultáneamente, tres de esos países (Uganda, Zimbabue y Haití) obtuvieran el importe íntegro del segundo tramo correspondiente al octavo FED, y el cuarto (Ruanda) recibiera, en marzo de 2000, 110 millones de euros con cargo al PIN del octavo FED (véase el **cuadro 5.b**). Cabe preguntarse, asimismo, si resulta coherente sancionar sólo a través del noveno FED la extrema dificultad de estos países en absorber los fondos comunitarios y concederles, en cambio, un trato mucho más favorable a través del octavo FED. La

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

19. En aplicación del apartado 4 del artículo 282 del Cuarto Convenio de Lomé, la Comisión asignó el segundo tramo (así como los fondos suplementarios del segundo tramo) en función de siete criterios. El respeto del calendario fijado para los compromisos y pagos era sólo uno de ellos. Otro era el estado de preparación de los programas que no se reflejaba en esa fase en el porcentaje de compromisos. Por este motivo, es posible que algunos países recibieran todo el segundo tramo a pesar de tener un bajo porcentaje de desembolsos y compromisos en la fecha en cuestión (Malí, Chad, Camerún y la República Dominicana). La razón es simplemente que se utilizaron siete criterios.

20. La Comisión no tenía la intención de conceder solamente una fracción de la asignación inicial a determinados países que, por estar envueltos en un conflicto no se encontraban en situación de poder absorber el importe total.

En realidad, una notificación parcial no tendría incidencia alguna en el importe de la asignación real. El 22 de noviembre de 2000, la Comisión presentó por vez primera al Comité del FED una propuesta de notificación parcial de la asignación del noveno FED a países en conflicto. Esta propuesta respondía a la necesidad de hacer un gesto político hacia esos países y no estaba relacionada directamente con la capacidad de absorción de los fondos en un momento dado (Zimbabue, por ejemplo, tenía una gran capacidad de absorción, pero estaba participando en un conflicto armado). Se consideró que la participación en un conflicto en el futuro podría incidir negativamente en la capacidad de absorción de los países. La propuesta de notificación parcial se examinó en varias reuniones del Comité del FED para, posteriormente, ser retirada y no ser incluida en la decisión final. La absorción de fondos en un momento dado no fue el único criterio considerado para la asignación del segundo tramo del octavo FED. Los criterios de asignación de los fondos correspondientes al octavo FED se aplicaron de forma constante y coherente, de conformidad con las disposiciones del Cuarto Convenio de

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

contradicción resulta patente máxime cuando a algunos países en conflicto (Angola, Sierra Leona), o a los que se aplica el artículo 366 bis (Fiyi), se les ha negado la concesión del segundo tramo y todo fondo adicional en el marco del octavo FED. También en este caso, un análisis de la gestión financiera más fundamentado habría arrojado luz sobre las razones que han guiado a las autoridades del FED en sus decisiones finales de asignación de fondos.

Grado real de movilización de los fondos Stabex

21. Los artículos 186 a 212 del cuarto Convenio de Lomé regulan el sistema de estabilización de los ingresos por exportación de los productos de base agrícolas de los FED (Stabex). Este sistema pone anualmente a disposición del conjunto de Estados ACP, dentro del límite de los recursos disponibles, una serie de fondos que se reparten según las pérdidas de ingresos de exportación sufridas en un período determinado que sirve de referencia. Los fondos se movilizan mediante la conclusión de acuerdos de transferencia en virtud de los cuales la Comisión transfiere la suma correspondiente en euros a cada país ACP por cada producto de base a «una cuenta que devengue intereses» abierta en un Estado miembro de la Comunidad (apartado 1 del artículo 211). Una vez concluidos los acuerdos de transferencia, los fondos sólo podrán ser utilizados por el correspondiente Estado ACP cuando éste firme con la Comisión un «protocolo que defina el marco de obligaciones mutuas y precise las modalidades de utilización de los recursos de la transferencia» (artículo 210).

22. A finales de 2000 y tras la iniciación de los séptimo y octavo FED, se habían firmado acuerdos de transferencia con 44 Estados ACP por un total de 2 360 millones de euros ⁽¹⁷⁾, de los cuales 1 803 millones de euros fueron desembolsados por la Comisión y presentados en la contabilidad de los FED, conforme a la normativa vigente, como gastos de carácter definitivo, anticipando así en parte lo que sería la ejecución real de las ayudas ya que los recursos se utilizan sólo a medida que se materializan en la práctica las acciones inscritas en los marcos de obligaciones mutuas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Lomé, también en Uganda, Zimbabue y Haití. El PIN de Ruanda se retrasó por razones obvias y no se firmó hasta marzo de 2000. La Comisión no pudo sino firmar el 70 % del primer tramo, según establece el Convenio, pero, en consonancia con los criterios aplicables, no se asignó el segundo tramo.

De conformidad con la evolución de los Convenios entre los países ACP y la Unión Europea, los criterios de asignación del octavo FED — así como para la concesión del segundo tramo y de fondos adicionales — difieren de los aplicados al noveno FED. Los criterios de asignación del noveno FED fueron examinados y aprobados conjuntamente con los Estados miembros.

22. *La Comisión considera que haber contabilizado las transferencias de tesorería Stabex como gastos definitivos responde a la realidad de los hechos. Efectivamente, la transferencia se efectuó a cuentas bancarias a nombre de las autoridades locales. Desde un punto de vista presupuestario, y sin perjuicio de la responsabilidad jurídica de la Comisión para la ejecución de estos fondos, el hecho de que los recursos se vayan a utilizar a medida que se realicen las acciones inscritas en los marcos de obligaciones mutuas (apartado 2 del artículo 186 del Convenio de Lomé) no implica que la transferencia no haya sido realmente efectuada.*

⁽¹⁷⁾ Se excluyen de este total las sumas asignadas a los países y territorios de ultramar (PTU).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Un examen de las Delegaciones de la Comisión encargadas de movilizar los acuerdos de transferencia mostró que, en lo relativo a 39 de los 44 países beneficiarios, seguía habiendo 622 millones de euros en las cuentas bancarias abiertas en la Comunidad, mientras en las cuentas bancarias abiertas en moneda local en los Estados ACP la suma era de 170 millones de euros, lo que representa aproximadamente el 44 % del total de gastos Stabex. Algunas sumas figuraban en esas cuentas bancarias desde hacía varios años. El **cuadro 6** analiza la situación en los países que presentan mayores sumas inmovilizadas. Sería conveniente que el análisis de la gestión financiera indicara el grado efectivo de utilización de las ayudas.

23. El **cuadro 6** muestra que cuatro de los nueve países con mayores sumas pertenecen a la categoría de los menos desarrollados (artículo 330) ⁽¹⁸⁾, es decir con necesidades de financiación más acuciantes. En el caso de Santa Lucía y de San Vicente, las sumas depositadas son considerables al representar, respectivamente, 2,7 y 3,5 veces las dotaciones programables de esos países con cargo al séptimo y al octavo FED. El análisis también pone de manifiesto que, si bien existen marcos de obligaciones mutuas para una parte de los 622 millones de euros que se mencionan en el apartado 22, no se ha firmado ningún marco en relación con una serie de acuerdos de transferencia, por falta de asentimiento de las partes (véase el **cuadro 7**). Por otro lado, algunos marcos se caracterizan por un ritmo de ejecución muy lento.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

No obstante, es cierto que la ejecución de las acciones inscritas en los marcos de obligaciones mutuas resulta más bien lenta y que, en algunos casos, las sumas permanecen en las cuentas bancarias durante años. Por esta razón, la Comisión podría plantearse añadir esta información adicional para 2001 en la cuenta de ingresos y gastos, así como en el análisis de la gestión financiera, para llamar la atención sobre el hecho de que los recursos transferidos en virtud del STABEX aún no han sido utilizados por los beneficiarios

23. En el caso de Mauritania, la utilización prevista es una utilización clásica «proyecto» que requirió un tiempo muy largo de preparación y tramitación.

Todas las transferencias Stabex deben utilizarse de conformidad con los objetivos y condiciones establecidos en el apartado 2 del artículo 186 del Cuarto Convenio de Lomé.

Cuadro 6 — Fondos Stabex inmovilizados en cuentas bancarias al 31 de diciembre de 2000

(millones de euros)

Países	Total	Años de aplicación								
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Camerún	97,58		21,24	47,69		16,46				12,19
Etiopía	53,86		20,34	15,02	11,22	7,28				
Ghana	26,66	0,43	1,22	5,51	19,33					0,17
Kenia	91,26	24,36	23,87	19,52	23,51					
Madagascar	25,80	0,08	0,69	11,10	8,79			3,02	2,12	
Mauritania	31,34	26,75	3,59	1,00						
Uganda	100,05	1,18	4,82	18,69	40,25	32,89 ⁽¹⁾	0,49	1,73		
San Vicente	40,32				1,00	16,24	7,47	15,61		
Santa Lucía	30,01					8,89	7,89	9,01		4,22

⁽¹⁾ Importes en chelines ugandeses para los que no se han determinado los años de aplicación.

Fuente: Tribunal de Cuentas.

⁽¹⁸⁾ Etiopía, Madagascar, Mauritania, Uganda.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Cuadro 7 — Ejemplo de acuerdos de transferencias pendientes de marcos de obligaciones mutuas*(millones de euros)*

Países	Años de aplicación	Importes
Burundi	1991	7,98
Camerún	1994 y 1998	42,42
Costa de Marfil	1996	19,82
Malawi	1994 y 1995	12,29
Ruanda	1996 a 1998	6,27
Islas Salomón	1998	41,82
Senegal	1997 y 1998	21,12
Togo	1991 a 1995	16,78
Zimbabue	1995	13,32

Fuente: Tribunal de Cuentas.

24. Estas situaciones preocupantes requieren estudio por parte del ordenador de pagos principal del FED, el cual debería examinar medidas encaminadas a liberar los fondos inmovilizados desde hace tiempo. En este sentido, el cuarto Convenio de Lomé (apartado 4 del artículo 209) prevé la articulación de las transferencias Stabex con los apoyos al ajuste estructural. Asimismo tal vez sería posible fijar fechas límite a partir de las cuales los fondos Stabex que hayan sido transferidos se trasladaran a las ayudas concedidas en virtud de los apoyos al ajuste estructural en los países con derecho a recibir este tipo de ayuda ⁽¹⁹⁾. Una estrategia similar se ha puesto en marcha en relación con diversas transferencias efectuadas a Benín, Etiopía, Togo, San Vicente y Santa Lucía ⁽²⁰⁾; también se ha previsto aplicarla a comienzos de 2001 en la delegación de la Comisión en Camerún.

25. Con exclusión de las decisiones adoptadas en el ejercicio 2000 (361,6 millones de euros), diversas transferencias referentes a los años de aplicación anteriores a 1999 estaban todavía pendientes de liquidación al 31 de diciembre de 2000; dichas transferencias sumaban un total de 188,5 millones de euros. El retraso afectaba a Burundi, Sudán y Togo y estaba motivado, esencialmente, por la suspensión de la ayuda a causa de la situación de la democracia y de los derechos humanos. Los servicios de la Comisión consideran que la deuda del FED con estos tres países no está sujeta a prescripción.

⁽¹⁹⁾ Todos los países que figuran en el cuadro 6 se benefician adicionalmente del apoyo al ajuste estructural. Por añadidura, en diciembre de 1999, el Consejo de Ministros ACP-CE tuvo que retirar 250 millones de euros de los recursos programables del octavo FED para hacer frente a la insuficiencia de recursos del mecanismo de ajuste estructural.

⁽²⁰⁾ Asignación a las ayudas presupuestarias del programa PAS III.

24. La Comisión ya ha concedido transferencias Stabex a su servicio de ajuste estructural para numerosos países. Esta práctica resulta satisfactoria y su legalidad estará garantizada por el Acuerdo de Cotonú.

La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que este tipo de transferencias podrían efectuarse nuevamente en favor de los países que figuran en el cuadro 6. No obstante, en algunos casos podría preferirse otro enfoque consistente en utilizar los fondos Stabex no desembolsados para otras actividades específicas (por ejemplo, en el caso de Ruanda, los fondos Stabex de 1996-1998 se asignarán al desarrollo rural, para lo cual se habrá de firmar un marco de obligaciones mutuas).

25. Respecto a Burundi (séptimo FED: 29,7 millones de euros y octavo FED: 13,8 millones de euros), la reanudación de la cooperación permitió el pago de las transferencias pendientes. Por lo que se refiere a Sudán (séptimo FED: 103,8 millones de euros y octavo FED: 87,1 millones de euros) y Togo (octavo FED: 12,1 millones de euros), la expiración del mecanismo Stabex no afecta a los derechos adquiridos por estos países en virtud del Cuarto Convenio de Lomé. Al respecto, conviene referirse al apartado 1 del artículo 70 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que refleja el derecho consuetudinario en la materia. Según esta disposición, salvo que el tratado disponga o las partes convengan otra cosa al respecto, la terminación de un tratado «no afectará a ningún derecho, obligación o situación jurídica de las partes creados por la ejecución del tratado antes de su terminación.»

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

26. El apartado 4 del artículo 207 del Convenio de Lomé exige de la Comisión que dirija «un informe al Comité de Embajadores sobre el estado de tramitación del conjunto de las transferencias». El 12 de diciembre de 2000, la Comisión presentó su informe acerca del año de aplicación 1999, en el que pasaba revista a la situación de los recursos Stabex a finales de junio de 2000 y contenía una lista de las decisiones referidas al año de aplicación 1999, si bien no aportaba ningún dato sobre las transferencias pendientes de liquidación. El apartado 3 del artículo 31 del Acuerdo interno sobre la financiación del cuarto Convenio de Lomé exige, por su parte, que se presente anualmente un informe recapitulativo sobre el funcionamiento del sistema de estabilización de los ingresos de exportación y que este informe exponga, en particular, la incidencia de las transferencias en el desarrollo de los sectores a que se hayan destinado. El informe presentado por la Comisión el 21 de septiembre de 2000 para el año 1999 expone las modalidades de cálculo de la base de las transferencias y compara el importe de éstas en 1998 con los ingresos de exportación de cada producto. Aunque enumera las intervenciones previstas por los marcos de obligaciones mutuas firmados durante el año, el informe no traza un balance global y, lo que es más importante, no alude en modo alguno a los escollos a la liquidación de las transferencias pendientes y a su necesaria eliminación. La estructura anual del informe explica su falta de visión de conjunto sobre las acciones en curso o pendientes de realización. El análisis de la gestión financiera (véase el apartado 4) no colma las lagunas de los dos informes anuales presentados sobre la aplicación del instrumento Stabex.

27. Por lo que se refiere a los valores realizables y disponibles de los FED, que se elevaban a 1 266,4 millones de euros al 31 de diciembre de 2000, la Decisión n° 3/2000 del Comité de Embajadores ACP-CE de transferir el remanente Stabex por valor de 1 105,7 millones de euros desde la cuenta especial Stabex a la cuenta normal del FED debería permitir resolver el excedente de tesorería señalado por el Tribunal en el apartado 15 de su Informe anual relativo al ejercicio 1999. En efecto, el Comité de Embajadores pidió en la decisión citada que la situación se resolviera antes del 31 de diciembre de 2001.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

26. *El informe al Comité de Embajadores ACP mencionado por el Tribunal nunca ha tratado las cuestiones relativas a la liquidación de las transferencias sino únicamente las decisiones de transferencia tomadas por la Comisión, de conformidad con las disposiciones del Convenio que exigen un estado del tratamiento del conjunto de estas transferencias.*

Por lo que se refiere al informe de síntesis de 1999, procede tener en cuenta que, con el cese del instrumento Stabex, el último informe de síntesis, ya establecido, se refiere al año 2000. En lo sucesivo, la visión de conjunto de las acciones en curso o pendientes de realización debería figurar en el análisis proporcionado por la Comisión de la gestión financiera del FED (apartado 4 del Informe del Tribunal).

27. *En aplicación de la Decisión del Comité de Embajadores, durante el año 2001 se transferirá de la cuenta especial Stabex a la cuenta FED un importe de 885 millones de euros.*

Conclusiones y recomendaciones

28. Pese al aumento sustancial de las decisiones de financiación adoptadas, particularmente al amparo del octavo FED, la ejecución de los FED prosigue a un ritmo lento; prueba de ello es que el nivel de pagos efectuados durante el ejercicio 2000 resulta muy inferior al fijado en los objetivos de la Comisión. Esta lentitud del ritmo de ejecución no siempre parece haber sido seguida de sanciones a raíz de la revisión a mitad de trayecto del octavo FED, que adoptaba otros criterios para la asignación del segundo tramo y fondos adicionales. El único modo de mejorar la ejecución de los FED sería que la Comisión supiera afrontar el doble desafío que tiene ante sí: llevar a buen término la reforma de sus propias estructuras y métodos de gestión de la ayuda externa (véase el apartado 10), iniciada en 2000 y 2001, y reforzar, en colaboración con los demás donantes, la capacidad de gestión y absorción de los Estados receptores. El refuerzo de esta capacidad constituye una exigencia ineludible para que las reformas dejen sentir su efecto en un futuro próximo, sobre todo teniendo en cuenta el aumento de competencias conferido por los Convenios de Lomé y el Acuerdo de Cotonú a los ordenadores de pagos nacionales en materia de gestión de los recursos.

29. Con el fin de reforzar la transparencia contable, sería conveniente que la Comisión, además de esforzarse en simplificar la presentación de los balances de los FED, trace un verdadero análisis de la gestión financiera que se centre en las cuestiones de fondo que han caracterizado la gestión del ejercicio examinado.

28. *El refuerzo de la capacidad de gestión ha constituido una preocupación constante y prioritaria, hasta el punto de haber sido considerado una de las seis prioridades de la política de desarrollo comunitaria. En algunos casos, cuando se han interrumpido programas se han suspendido los gastos FED para responder a las exigencias de la Comisión en materia de buena gobernanza y de respeto de ciertas normas de calidad, o como consecuencia de la insuficiente capacidad de absorción de algunas administraciones de países ACP. La reforma de la gestión de las ayudas exteriores acometida por la Comisión dará frutos dentro de algún tiempo, pero la rapidez y la eficacia de la ejecución de los programas del FED dependerá fundamentalmente de que aumente el número de directores de proyectos en la propia Comisión.*

29. *La Comisión está examinando la posibilidad de presentar más claramente en el futuro la información sobre el FED; ello podría incluir el análisis recomendado por el Tribunal.*

CAPÍTULO II — DECLARACIÓN DE FIABILIDAD RELATIVA A LOS FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO

Declaración de fiabilidad relativa a los sexto, séptimo y octavo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) del ejercicio 2000

I. El Tribunal de Cuentas Europeo («el Tribunal») ha examinado las cuentas de los sexto, séptimo y octavo FED del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2000. Dichas cuentas, que incluyen los estados financieros y las cuentas de gestión ⁽²¹⁾, se han presentado tardíamente bajo la responsabilidad de la Comisión en la Comunicación COM(2001) 233 final de 18 de mayo de 2001 dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal ⁽²²⁾. En virtud de los reglamentos financieros, el Tribunal debe presentar al Parlamento y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes ⁽²³⁾.

II. El Tribunal ha procedido en su trabajo de conformidad con sus normas y políticas de auditoría, que adaptan las políticas de auditoría internacionales al contexto del FED. La fiscalización ha incluido una serie de procedimientos con el objeto de examinar, mediante muestreo, pruebas relativas tanto a los importes y a la información presentada en las cuentas como a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las mismas. También ha incluido una evaluación de los principios contables aplicados por los gestores y de las principales estimaciones efectuadas por éstos, así como de la presentación de las cuentas. Los resultados obtenidos por el Tribunal durante la fiscalización constituyen una base suficiente para emitir las opiniones que se expresan a continuación.

Fiabilidad de las cuentas

III. Con la reserva de la incidencia de los problemas mencionados en las letras a), b), c) y d) siguientes, el Tribunal opina que los estados financieros y las cuentas de gestión del ejercicio 2000 reflejan fielmente los ingresos y gastos, así como la situación financiera, de los sexto, séptimo y octavo FED al final del ejercicio:

- a) se registraron como pagos diversas transferencias de fondos por valor de 350 millones de euros, lo que llevó a sobrestimar el porcentaje de ejecución de la ayuda (véase el apartado 33);
- b) el nivel de los compromisos primarios y créditos delegados resulta demasiado elevado porque la Comisión no procedió a anular los compromisos en los que se incumplió el plazo de ejecución (véase el apartado 34);
- c) no se indica la importancia ni el grado de ejecución de las ayudas macrofinancieras (macroeconómicas) (véase el apartado 35);
- d) la fiabilidad de los créditos delegados como indicación de futuros pagos resulta limitada al incluir en estos compromisos reservas para imprevistos y también por la persistencia de importes asignados sin motivo a los contratos (véase el apartado 36).

⁽²¹⁾ Tal y como se definen en los artículos 66 y 67 del Reglamento financiero relativo al octavo FED, aplicados por analogía a los sexto, séptimo y octavo FED.

⁽²²⁾ El artículo 68 del Reglamento financiero relativo al octavo FED, aplicado por analogía a los sexto, séptimo y octavo FED dispone que esta documentación debe estar disponible para el 1 de mayo.

⁽²³⁾ Artículo 73 del Reglamento financiero relativo al octavo FED, aplicado por analogía a los sexto, séptimo y octavo FED.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes

IV.

- a) En el caso de los ingresos registrados en las cuentas, de los importes asignados al octavo FED y de los compromisos del ejercicio, la fiscalización del Tribunal no ha revelado errores con una incidencia significativa.
- b) En el caso de los créditos delegados del octavo FED correspondientes al ejercicio, la fiscalización del Tribunal ha revelado que los contratos se concluyeron en ausencia de un compromiso primario válido porque el plazo de ejecución no se respetó, lo que invalida, por tanto, los créditos delegados en virtud del compromiso primario (véase el apartado 38).
- c) En el caso de los pagos ejecutados en los Estados ACP bajo la responsabilidad de los ordenadores de pagos nacionales y regionales en el marco de algunos programas o instrumentos financieros, las auditorías financieras practicadas en virtud de los convenios de financiación, como las solicitadas por el servicio de auditoría externa de la Oficina de Cooperación EuropeAid señalan la posibilidad de que algunas operaciones no subvencionables se hayan imputado a los FED (véanse los apartados 57 a 61).

Teniendo en cuenta las constataciones presentadas, el Tribunal opina que las operaciones subyacentes a los estados financieros de los sexto, séptimo y octavo FED del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2000 son, en general, legales y regulares.

10 de octubre de 2001

Jan O. KARLSSON
Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

Información de apoyo a la declaración de fiabilidad

Introducción

30. La opinión del Tribunal sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas se fundamenta en la documentación en poder de los servicios de la Comisión radicados en Bruselas y, en su caso, de las Delegaciones en los Estados ACP. Las inspecciones practicadas sobre el terreno en estos países con objeto de verificar la veracidad de las obras, suministros o servicios que constituían la base de la documentación, no corrieron a cargo del Tribunal.

31. El Tribunal hace hincapié en la dificultad de llevar a cabo un control estricto del cumplimiento de las normas, debido a las múltiples excepciones admitidas en principio por el marco legal de los FED. A menudo este marco reviste sólo carácter orientativo, lo que limita considerablemente el alcance de los controles de legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

32. En lo que respecta a las ayudas de carácter macroeconómico y, en particular, a los apoyos a los programas de ajuste estructural, la movilización de los tramos de ayuda en favor de los países beneficiarios se rige por convenios de financiación que exponen las condiciones requeridas para su liberación. La Comisión utiliza estas condiciones como instrumento político para alentar a los Gobiernos beneficiarios a emprender las reformas convenidas. Además, dado que los apoyos al ajuste estructural forman parte de una acción concertada de los proveedores de fondos, no podrá haber más de un solo programa por país. Así la Comisión ha dispensado a veces del cumplimiento de algunas de las condiciones expuestas en los convenios de financiación y ha liberado tramos de ayuda basándose en una apreciación global de la situación del país beneficiario. En este contexto, un control estricto de la legalidad y de la regularidad, basado en un examen sistemático de las condiciones de los convenios de financiación, carece de sentido. Efectivamente, ya no se trata de apreciar la conformidad de una situación respecto de una norma fijada con anterioridad, sino de juzgar si la continuación de los programas resulta oportuna.

32. *Tal como indica el Tribunal, ciertamente en el pasado la Comisión impuso condiciones políticas en el ámbito de la ayuda al ajuste estructural, a fin de iniciar un diálogo político con los gobiernos que emprendían reformas acordadas con las instituciones de Bretton Woods. Resulta difícil evaluar el respeto de estas condiciones estrictamente desde el punto de vista de la legalidad y regularidad, dado que el respeto de las condiciones especiales debe valorarse en el contexto más amplio de los progresos realizados globalmente en la ejecución de las reformas y de su incidencia en la mejora de la calidad de vida de la población afectada.*

Con el fin de garantizar de manera más previsible la continuidad y adecuación del apoyo concedido a los programas de reforma previstos en los documentos de estrategia de reducción de la pobreza hechos suyos por los Gobiernos, la Comisión, en sus recientes programas de ajuste estructural, ha adoptado un enfoque más flexible de las condiciones impuestas. La Comisión tiende cada vez más a fijar condiciones basadas en los resultados y no en aspectos políticos. Este enfoque se ha experimentado en el caso de Burkina Faso en que la comunidad de donantes aceptó un único programa de reformas, el acordado por el Gobierno con las instituciones de Bretton Woods y otros donantes, programa que es evaluado conjuntamente de manera no mecánica por todos los donantes, teniendo en cuenta los resultados macroeconómicos globales y el rendimiento basado en los resultados en sectores clave, como la mejora de la gestión del gasto público.

Fiabilidad de las cuentas

Sobrestimación del gasto al registrar las transferencias como pagos

33. El nivel de gastos aparece sobrestimado en la contabilidad debido a que diversas transferencias fueron registradas como pagos. La Comisión transfirió importes de 250 millones de euros al BIRD y de 100 millones de euros al BEI en el contexto de la iniciativa de países pobres muy endeudados, que se registraron en la contabilidad del FED como pagos pese a tratarse de transferencias de fondos a intermediarios, que sólo se abonarán a los beneficiarios previa iniciación de un procedimiento de autorización en el que interviene la Comisión. A ello se añade que las cuentas no aportaban ninguna indicación de que estos fondos se hubieran utilizado a finales de año.

33. La Comisión no comparte la interpretación del Tribunal de Cuentas. La iniciativa PPME es un programa bien definido, financiado por varios proveedores de fondos, entre ellos la Comisión (que abona su contribución al fondo de asignación especial del BIRD y al BEI), según lo establecido en una decisión del Consejo de Ministros ACP-UE. El hecho de que, posteriormente, la Comisión pueda tener un papel en la distribución de los recursos entre los distintos países beneficiarios (a través de la evaluación del respeto de las condiciones vinculadas a la iniciativa de alivio de la deuda) no modifica en absoluto el hecho de que los fondos correspondientes ya no forman parte de los recursos de la Comisión. Por consiguiente, las transferencias efectuadas a las instituciones en cuestión deben ser consideradas pagos definitivos dedicados a la ejecución de la iniciativa PPME y, por lo tanto, han de contabilizarse como gastos.

Sobrestimación de los compromisos y créditos delegados

34. Desde junio de 1998 ⁽²⁴⁾, los convenios de financiación del FED tienen que entrar en vigor en una fecha determinada. Si su ejecución no comienza en esa fecha, los convenios dejan de ser aplicables y la Comisión debe adoptar nuevas decisiones sobre las operaciones contempladas en el acuerdo. Ahora bien, la fiscalización del Tribunal ha revelado que la Comisión no anuló convenios de financiación pese a no haberse respetado el plazo para iniciar su ejecución, con el resultado de que los créditos delegados y los compromisos aparecen sobrestimados en la contabilidad. El sistema de gestión contable de los FED no permite distinguir las decisiones comentadas y resulta imposible, por tanto, determinar el importe de los compromisos sin verificar antes multitud de operaciones una por una. Este problema afecta igualmente a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes (véase el apartado 38).

34. Los hechos que determinan las fechas de inicio de los acuerdos de financiación no siempre están vinculados a acontecimientos financieros o contables, lo que dificulta el seguimiento de las fechas de inicio a partir de un sistema de gestión contable. Este último, permite no obstante publicar listas de control que son examinadas a continuación por los servicios de la Comisión y, cuando procede, las autoridades de los países ACP interesados para garantizar que el comienzo de los proyectos y programas en cuestión tiene lugar antes de las fechas límites previstas.

Cuando se creó la Oficina de Cooperación EuropeAid, al mismo tiempo que se tenía en cuenta la necesidad de elaborar listas de los casos para proceder a su anulación en las cuentas 2000, las prioridades a que se tuvieron que enfrentar las unidades operativas no permitieron respetar este compromiso. Por supuesto, estas listas se actualizarán durante este año para que la unidad de financiación y contratos pueda efectuar la anulación y ajustar los compromisos a la realidad.

⁽²⁴⁾ Artículo 9 del Reglamento financiero relativo al octavo FED.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Alcance de la ejecución de las ayudas macroeconómicas

35. Resulta difícil distinguir la ayuda presupuestaria en la contabilidad del FED al final del ejercicio al proceder de diversos instrumentos financieros, que sólo en algunos casos tienen carácter programable. Convendría asegurar que los estados financieros, o el análisis de la gestión financiera, indicaran de forma precisa dicha ayuda, incluidas las sumas pendientes de movilización al final del ejercicio.

Los créditos delegados no resultan un indicador completamente fiable de futuros pagos

36. Existe la posibilidad de que los créditos permanezcan bloqueados innecesariamente y los créditos delegados no resulten un indicador fiable de futuros pagos debido a que:

- a) el importe de los contratos registrados en la contabilidad de los FED aparece sobrevalorado a causa de las reservas para imprevistos;
- b) la contabilidad sigue incluyendo dentro de los créditos delegados los importes que continúan asignados sin motivo a los contratos.

Información sobre el capital riesgo

37. La contabilidad de los FED muestra los importes abonados por la Comisión al BEI para financiar los proyectos de capital riesgo en forma de préstamos o participaciones de beneficios, pero no contiene información sobre la situación actual de dichos préstamos ni participaciones. En este contexto, el capítulo 1 del anexo II del Acuerdo de Cotonú dispone que el capital riesgo deberá gestionarse como un fondo rotatorio que se tratará sea sostenible desde el punto de vista financiero; dicha disposición sirve de base para incorporar estos conceptos a la contabilidad de los FED.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes

38. Desde junio de 1998, el Reglamento financiero del FED exige que las decisiones y convenios de financiación fijen una fecha tope para el inicio de los proyectos. Si esta fecha no se respeta, el compromiso pierde toda validez y es necesario contraer otro nuevo antes de negociar el contrato (véase el apartado 34). En algunos contratos examinados por el Tribunal no se respetó la fecha de inicio de los proyectos, por lo que su ejecución no estuvo respaldada por un compromiso válido.

35. La Comisión tiene en cuenta las observaciones del Tribunal y estudiará la posibilidad de una diferente presentación en el futuro de las cuentas de ingresos y gastos, así como del análisis de la gestión financiera. La presentación de las cuentas ya ha sido objeto de un estudio externo.

36. Ciertamente, en los importes totales comprometidos, hay reservas para imprevistos calculadas a partir de los compromisos iniciales. Este importe se establece en porcentaje variable según el tipo de proyecto.

El establecimiento de una reserva para cada proyecto es el efecto de la ejecución corriente de las medidas de cooperación, que puede implicar gastos imprevistos.

37. La Comisión es consciente de que el análisis financiero de los FED no proporciona información sobre los proyectos de capitales de riesgo administrados por el BEI. No se discute la utilidad de esta información y en el futuro habrá que incluir esta clase de información en el análisis de la gestión financiera de los FED

38. Véanse las repuestas de la Comisión al apartado 34.

CAPÍTULO III — SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES ANTERIORES: SECRETARÍA ACP

Introducción

39. La Secretaría ACP, con sede en Bruselas, fue creada por el Acuerdo de Georgetown de 1975 con la finalidad de velar por la aplicación de los Convenios de Lomé y desempeñar las tareas confiadas por el Consejo de Ministros ACP, el Comité de Embajadores y por los miembros ACP de la Asamblea paritaria ACP-UE. El presupuesto de la Secretaría ACP correspondiente a 2000 preveía una plantilla de 87 personas y un volumen de gastos de funcionamiento equivalente a 8 millones de euros, financiados por las contribuciones de los Estados ACP y los FED.

El Informe del Tribunal de Cuentas relativo a 1990 y el informe 2000 de la DG de Auditoría

40. El Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1990 ⁽²⁵⁾ contenía una serie de observaciones sobre el control por la Comisión del gasto de la Secretaría ACP financiado con cargo al FED: el convenio de financiación se consideraba impreciso y las indemnizaciones o ayudas al personal, demasiado elevadas, aparte de que su pago se realizó sin disponer de suficientes comprobantes. La Comisión mostró su desacuerdo con las conclusiones del Tribunal sobre la inadmisibilidad y el volumen excesivo del gasto.

41. En los informes de la DG de Auditoría Interna sobre la Secretaría ACP correspondientes a los ejercicios 1999 y 2000, se han revelado problemas análogos a los señalados por el Tribunal de Cuentas en sus observaciones. El informe describía un régimen muy generoso de ayudas a la vivienda ⁽²⁶⁾ y de reembolso de gastos de

39. *La Secretaría ACP es la contraparte de la Comisión en la gestión de las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP; como tal desempeña un papel político y claramente definido. La financiación de la Secretaría ACP está prevista en el Convenio de Lomé y su dotación es compleja, pues procede a la vez de las contribuciones directas de los países ACP y del FED.*

41. *La Comisión reconoce que, durante los años noventa, cada una de las partes podría y debería haber hecho más para mejorar la gestión (incluida la gestión financiera) de la Secretaría. La Comisión comenzó a examinar el problema en 1999 y, tras el informe 2000 de la Dirección General de Control Financiero, tomó medidas más firmes. El problema de los gastos excesivos e inadmisibles fue examinado en profundidad, se efectuaron comparaciones detalladas y se fijaron nuevos tipos unitarios. Asimismo, se estableció una nueva propuesta de financiación que, entre otros aspectos, prevé un estudio en profundidad de la Secretaría ACP destinado a proponer medidas para mejorar su eficacia.*

⁽²⁵⁾ Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1990, apartados 14.17-14.29.

⁽²⁶⁾ El informe de la DG de Auditoría indicaba, por ejemplo, que los empleados recibían una ayuda a la vivienda de 1 388 euros mensuales tras la decisión adoptada por el Consejo de Ministros ACP de incrementarla respecto del importe de 620 euros vigente en 1992, sin haber mediado ninguna decisión ni intervención de la Comisión y sin que guardara conexión con el incremento real del coste de la vivienda en Bruselas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

viaje, asistencia médica y escolaridad, al tiempo que añadía ejemplos de gastos no reembolsables que debían recuperarse. La respuesta escrita de la DG de Desarrollo al informe de la DG de Auditoría tendía fundamentalmente a impugnar las recomendaciones de recuperación del importe representado por dichos gastos.

Financiación a tanto alzado en el convenio de financiación 2000-2004

42. El informe de la DG de Auditoría Interna sugería la conveniencia de que la financiación del FED siguiera en lo sucesivo el criterio de abonar sumas a tanto alzado en vez de basarse en el reembolso de los gastos efectivos. Esta recomendación fue seguida por la Comisión y constituyó la base del convenio de financiación 2000-2004 firmado el 9 de marzo de 2000 por un importe de 18 millones de euros. La financiación a tanto alzado dispensaba a la Secretaría ACP de la obligación de probar que el gasto era reembolsable, y había tenido lugar realmente, y la sustituyó por la exigencia de justificar el empleo efectivo de 38 expertos de nivel superior⁽²⁷⁾. Si bien la financiación a tanto alzado evita la necesidad de realizar el control administrativo de los comprobantes, y simplifica los procedimientos, sólo podrá resolver el problema de los gastos excesivos y no reembolsables, que habían señalado los Informes del Tribunal de Cuentas y de la DG de Auditoría Interna, si se vincula al establecimiento de procedimientos idóneos de gestión y control del conjunto de actividades de la Secretaría, así como a la aprobación de resultados demostrables.

⁽²⁷⁾ Por cada experto empleado en un puesto (hasta un máximo de 38 puestos), la Secretaría ACP recibirá 7 685 euros mensuales, lo que representa una media anual de 3,5 millones de euros. Si se añaden las reservas para imprevistos y algunos gastos excepcionales, el total asciende a 18 millones de euros en cinco años o a una media anual de 3,6 millones de euros.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En respuesta a las recomendaciones de recuperación formuladas por la Dirección General de Control Financiero, los servicios competentes de la Comisión verificaron los importes correspondientes antes de emitir las órdenes de recuperación, pero todas las operaciones financieras con la Secretaría ACP fueron suspendidas en enero de 2001 mientras se llevaba a cabo una investigación acerca de las supuestas irregularidades relacionadas con un proyecto regional de 7 millones de euros. La suspensión de los pagos no se levantó hasta mayo de 2001 y la Comisión adoptó las medidas necesarias para recuperar las sumas debidas pendientes. Se recuperó así un importe de 29 395,69 euros señalado en el informe del Control Financiero como gasto no admisible.

Por otra parte, se realizaron otras recuperaciones, fundamentalmente efectuando deducciones de los pagos de nuevos gastos a la Secretaría ACP, por un total de 790 019,57 euros, de los cuales 284 056,06 se referían a gastos normales de funcionamiento y 505 963,51 a proyectos aislados. Estas recuperaciones consisten esencialmente en la recuperación de anticipos. Otros 140 000 euros se recuperarán próximamente.

42. *La recomendación de la DG de Control Financiero de introducir un sistema de financiación a tanto alzado para así simplificar el método utilizado para contribuir a los gastos de la Secretaría ACP fue aceptada. Con el sistema actual, la Comisión paga a la Secretaría 7 437 euros mensuales por puesto hasta un máximo de 38 puestos. Este importe global corresponde aproximadamente del 90 al 95 % del coste salarial y de los gastos asociados, incluidos los gastos de viaje (sobre la base de estimaciones de 1999).*

El sistema anterior requería la justificación plena de todos los gastos referentes al 100 % del coste de determinados puestos convenidos. El nuevo sistema es mucho más fácil de gestionar.

Un estudio en profundidad, efectuado por una importante empresa de consultoría, está poniendo de relieve otros problemas relacionados con los procedimientos utilizados en la Secretaría. Sus términos de referencia incluyen una comparación de la estructura de la Secretaría con la misión que debe desempeñar.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

43. La Secretaría ACP utilizó 550 000 euros anuales del incremento de la dotación prevista en el nuevo convenio para financiar una subida salarial del 10 % para todos los empleados con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 2000, así como un aumento de la contribución patronal al régimen de pensiones. El Comité de Embajadores ACP aprobó estas subidas sobre la base de que podían financiarse en su totalidad por el FED sin afectar las contribuciones de los Estados ACP.

44. La Secretaría ACP pudo financiar esta subida salarial debido a que:

- a) el nuevo convenio de financiación representó una elevación considerable del volumen de financiación del FED;
- b) esta elevación no guardaba relación con un aumento acordado de la carga de trabajo de la Secretaría ACP ni la consecución por ésta de un objetivo fijado.

Elevación del volumen de financiación

45. El convenio de financiación prevé en relación con los gastos de funcionamiento de la Secretaría ACP correspondientes al período 2000-2004 una media anual de 3,6 millones de euros, es decir, un 50 % más respecto del período 1992-99 en el que la financiación FED ascendía a un promedio de 2,4 millones de euros anuales. Entre las razones alegadas para justificar la elevación del volumen de financiación destacan las siguientes:

- a) un aumento de los gastos de funcionamiento de la Secretaría ACP;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

43. La subida salarial del 10 % no estaba explícitamente prevista en el nuevo acuerdo de financiación. Sin embargo, aunque la contribución de la Comisión haya representado menos de la mitad de los gastos de funcionamiento del año 2000, permitió a acceder a una petición hecha mucho tiempo atrás por la Asociación del personal ACP de que sus salarios se equiparasen a los vigentes en instituciones conjuntas UE/ACP y, pese al aumento del 10 %, la remuneración del personal de la Secretaría ACP sigue siendo menos atractiva. Comparado con los pagados por otras instituciones internacionales que emplean a personal expatriado, el sueldo de un jefe de unidad de la Secretaría ACP es mucho más bajo.

44. La observación del Tribunal debe situarse en el contexto descrito en la respuesta al apartado 43. El aumento de 36 a 38 puestos estuvo motivado en parte por un incremento de la carga de trabajo de la Secretaría derivada del Acuerdo de Cotonú, que prevé, en particular, el refuerzo de la cooperación comercial.

45. Hasta el acuerdo de financiación 2000-2004, la Comisión reembolsaba los gastos realmente efectuados para unos puestos determinados. Teniendo en cuenta la pesada carga administrativa que suponía la comprobación de los justificantes, la Comisión supeditó la concesión de la dotación a la provisión de una serie de puestos de peritos (38) y a la presentación de un programa de trabajo anual. Se estableció un importe global suplementario para financiar la realización de un estudio en profundidad de la Secretaría.

- a) El aumento de los gastos de funcionamiento puede imputarse parcialmente al hecho de que los nuevos acuerdos de financiación permitieron a la Secretaría ACP proveer más fácilmente el número máximo de puestos previsto. Según los anteriores acuerdos, la Comisión reembolsaba la totalidad de los gastos relativos a 36 puestos determinados. La Secretaría no siempre podía proveer el número exacto de puestos especificado en el acuerdo, razón por la que el importe realmente pagado era inferior al importe correspondiente al número de puestos autorizado. Con el nuevo Acuerdo, la Secretaría recibe de la contribución de la Comisión establecida siempre que pueda demostrar que 38 puestos de un cierto grado están ocupados. De este modo, es más fácil para la Secretaría cubrir el número máximo de puestos autorizado.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) un incremento de la proporción de gastos de funcionamiento financiada por el FED, que pasó del 44 % al 50 %;
- c) iban a dejarse de utilizar proyectos concretos para financiar los gastos de funcionamiento de la Secretaría ACP, una práctica condenada en el informe de la DG de Auditoría por su falta de transparencia.

46. Ahora bien, el análisis de la Comisión era incompleto, pues no aportaba, por ejemplo, una explicación del aumento de los gastos de funcionamiento de la Secretaría ACP ni realizaba proyecciones del volumen total de dichos gastos en el futuro. Por añadidura, la DG de Desarrollo sobrestimó en su análisis la proporción de gastos de funcionamiento financiada por los Estados ACP al no tomar en consideración el hecho de que no todos ellos habían satisfecho sus contribuciones ⁽²⁸⁾. Por último, los proyectos concretos siguen contribuyendo a los gastos de funcionamiento de la Secretaría ACP en una proporción que no está determinada claramente.

Financiación no vinculada a la carga de trabajo

47. El anexo LXIX del Cuarto Convenio de Lomé declaraba la voluntad de la Comunidad Europea de examinar las solicitudes de financiación presentadas por la Secretaría ACP «con objeto de permitir que disponga del personal que se considere necesario.» Sin embargo, el convenio de financiación 2000-2004 no estaba orientado a la consecución de objetivos sino que se basaba en la necesidad de demostrar que los 38 empleados de nivel superior ocupaban efectivamente los puestos. Si bien la Secretaría ACP tenía la obligación de facilitar su programa de trabajo anual, éste no establecía la vinculación de la carga de trabajo prevista al número de empleados, por lo que el convenio no demostraba que los 38 puestos fuesen «necesarios» ⁽²⁹⁾.

⁽²⁸⁾ La contabilidad de la Secretaría ACP muestra que algunos Estados ACP deben sumas importantes, que al final de 1998 giraban en torno a los 4,1 millones de euros. A ello se añade que más de la mitad de estas deudas (2,1 millones de euros) estaban clasificadas como de dudoso cobro.

⁽²⁹⁾ El convenio de financiación 2000-2004 preveía la realización de un análisis detenido de la gestión en el 2000 (es decir, cuando el convenio estaba ya vigente). El borrador del informe fue recibido en agosto de 2001.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) *La Comisión era consciente de que su contribución podía pasar así de alrededor del 44 al 50 %, pero consideró este aumento aceptable por estar más en consonancia con las prácticas de instituciones análogas. Sin embargo, desde el punto de vista de la Secretaría ACP, era inferior al previsto, ya que habían solicitado un Acuerdo de Financiación basado en 45 puestos.*

46. *Aunque el análisis de la Comisión pueda haber sobrestimado la contribución de los Estados ACP, es probable que su contribución para el año 2000 resulte superior a la de la Comisión.*

La Comisión reconoce que algunos proyectos concretos continúan contribuyendo, con carácter excepcional, a los gastos de funcionamiento de la Secretaría y, pese a que el caso no es frecuente, la Comisión se propone acabar con esta práctica.

47. *El acuerdo de financiación para 2000-2004 no impone un vínculo directo entre la carga de trabajo de la Secretaría y la contribución de la Comisión, pero introduce la obligación de que la Secretaría elabore un programa de trabajo anual y un presupuesto que cubra sus actividades para justificar el pago de anticipos anuales, lo que, efectivamente, constituye una ruptura con prácticas anteriores. El acuerdo exige que la Secretaría presente la prueba de que los 38 puestos han sido ocupados, como requisito previo para el abono de la contribución de la Comisión. Ésta se está preparando para adoptar un sistema de financiación centrado en los resultados, que obligará a elaborar un informe de la ejecución del programa de trabajo y de los resultados obtenidos.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Control ejercido por la Comisión

48. Los procedimientos de control empleados por la Comisión son insuficientes para garantizar la eficiencia y la correcta gestión de la contribución que aporta a la Secretaría ACP. La respuesta de la Comisión a las pruebas de gestión poco eficaz de recursos por parte de la Secretaría ACP tardó en producirse, y no sólo en el caso de las conclusiones de los informes de control; la Comisión tampoco reaccionó cuando la Secretaría ACP se acogió a la inmunidad diplomática para negarse a cumplir las sentencias dictadas por los tribunales belgas que desde 1995 le exigían indemnizar a un antiguo empleado.

48. La Comisión reconoce que debería haber tomado medidas mucho antes. En conjunto, las medidas que se enuncian a continuación y que están siendo ejecutadas por la Comisión constituyen una respuesta responsable y adaptada a las circunstancias, si bien será necesario que transcurra cierto tiempo antes de que sus resultados sean perceptibles:

- i) los acuerdos de financiación para los pagos de la contribución de la Comisión han sido totalmente revisados y simplificados, según lo expuesto en la respuesta al apartado 43,
- ii) hasta septiembre de 2001, las recuperaciones efectuadas ascienden a un total de 820 000 euros y se recuperarán otros 140 000 euros suplementarios,
- iii) el estudio en profundidad lanzado como consecuencia directa del informe de la DG de Control Financiero (véase la respuesta al apartado 41) constituyó la primera etapa de un programa de mejora de la eficacia de la gestión interna de la Secretaría ACP. Los resultados de este estudio fueron comunicados a la Comisión en agosto de 2001 habiéndose adoptado inmediatamente disposiciones para entablar discusiones con la Secretaría ACP sobre cómo poner en práctica sus recomendaciones,
- iv) el Acuerdo de financiación para 2000-2004 introdujo la obligación de presentar un programa de trabajo anual y un presupuesto como requisito previo para el pago de cualquier anticipo anual,
- v) la Comisión tiene la intención de pedir a la Secretaría, cuando presente el programa de trabajo para 2002, que elabore un informe de ejecución del programa de trabajo de 2001 en el que se precise el grado de cumplimiento de los objetivos y de los resultados previstos y se indique en qué medida las actividades han sido llevadas a cabo eficiente y eficazmente. De no presentarse dicho informe, el programa de trabajo para 2002 será rechazado,
- vi) al exigir la elaboración de un informe de actividades, la Comisión da a entender claramente que la Secretaría es la primera interesada en velar por la correcta gestión de los recursos. La Secretaría ACP deberá presentar un análisis de ese tipo los próximos años,
- vii) se exigirán auditorías externas independientes del conjunto de proyectos puntuales,

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

viii) *se están tomando disposiciones actualmente para que el examen a medio camino previsto en el acuerdo de financiación sirva para comprobar que las acciones antedichas y las recomendaciones del informe del estudio en profundidad se han llevado a la práctica correctamente. El informe correspondiente debería haberse concluido a finales del primer semestre de 2002.*

Durante el 2000 se produjeron una serie de cambios en la Secretaría ACP tras la firma del Acuerdo de Cotonú y la llegada del nuevo secretario general. Se evaluó el rendimiento de todo el personal y no se renovó el contrato a algunos agentes cuyo rendimiento era insuficiente. Se crearon dos nuevos puestos de ayudante del secretario general (anteriormente sólo había uno) encargados, respectivamente, de la administración y de las finanzas, del desarrollo económico sostenible y del desarrollo político y humano. Los dos últimos sectores corresponden a los dos principales pilares de la cooperación definidos en el nuevo Acuerdo. La Comisión considera que estos cambios son positivos y espera que marquen el punto de partida de una nueva filosofía dentro de la Secretaría ACP orientada hacia la modernización.

El Acuerdo de Cotonú supuso una carga de trabajo suplementaria para la Secretaría, en el sentido de que no solamente deberá elaborar un programa de trabajo para la ejecución de los proyectos, sino también participar en la preparación de reuniones y en la realización de actividades relacionadas con la ejecución del Acuerdo.

Respecto a las condenas de la Secretaría ACP, que goza de un estatuto diplomático, la Comisión no puede ni debe mezclarse en aspectos que afectan a las cuestiones vinculadas al Derecho laboral ni en las decisiones de los tribunales belgas.

Conclusiones

49. Los procedimientos de control empleados por la Comisión han resultado insuficientes hasta ahora para garantizar la eficiencia y buena gestión de la contribución que aporta a la Secretaría ACP, pese al riesgo representado por las acusaciones de irregularidades y las pruebas de gestión poco eficaces.

50. La financiación a tanto alzado prevista en el convenio de financiación 2000-2004 no estaba vinculada a la carga de trabajo existente ni a los resultados previstos.

49. *La Comisión ha mejorado considerablemente los acuerdos de financiación de la Secretaría ACP, de un modo que permite garantizar el nivel exigido de control administrativo y al mismo tiempo la autonomía de la Secretaría. Asimismo, ha tomado una serie de medidas, descritas en la respuesta al apartado 48, para resolver los problemas de gestión dentro de la Secretaría.*

50. *El acuerdo de financiación para 2000-2004 no impone una relación directa entre la carga de trabajo de la Secretaría y la contribución de la Comisión, pero introduce la exigencia de que la Secretaría elabore un programa anual de trabajo y un presupuesto de sus actividades como base para el pago de los anticipos anuales. La Comisión está preparándose para adoptar un sistema de financiación basado en los resultados (véase también la respuesta al apartado 48)*

Recomendaciones

51. Al cofinanciar a tanto alzado los gastos de funcionamiento de organizaciones externas, la Comisión debería solicitar a los beneficiarios información sobre sus objetivos y definir con claridad los resultados esperados, preferiblemente en términos verificables y sujetos a medición. El importe de la subvención debería corresponderse con los resultados esperados. A fin de realizar el seguimiento de los resultados y de atender a las solicitudes de financiación, la Comisión no debería limitarse a exigir estados financieros anuales e informes de auditoría externos, sino también informes de actividad que incorporen indicadores del rendimiento.

51. La Comisión comparte el planteamiento del Tribunal acerca de la financiación de los gastos de funcionamiento de las organizaciones exteriores. En el caso de la Secretaría ACP, las reformas emprendidas por la Comisión comprenden ya la obligación de presentar un programa de trabajo anual y un presupuesto para justificar el pago de anticipos, lo que permitirá a la Comisión evaluar las actividades de la Secretaría (véase la lista completa de medidas tomadas en la respuesta al apartado 48).

CAPÍTULO IV — PRINCIPALES
OBSERVACIONES DE LOS INFORMES
ESPECIALES PUBLICADOS POR EL TRIBUNAL
DESDE EL ÚLTIMO PROCEDIMIENTO DE
APROBACIÓN DE LA GESTIÓN

Informe especial n° 5/2001 sobre los fondos de contrapartida de apoyo al ajuste estructural asignados a ayudas presupuestarias (séptimo y octavo FED) ⁽³⁰⁾

Fiscalización del Tribunal

52. El Tribunal examinó el seguimiento efectuado por la Comisión de la utilización de los fondos de contrapartida procedentes del apoyo de los FED al ajuste estructural de los Estados ACP, y no de los programas de ajuste estructural en sí. La fiscalización se centró fundamentalmente en 23 convenios de financiación celebrados entre 1994 y 1999 con ocho Estados ACP. La mayor parte de esta asistencia consistió en ayudas directas al presupuesto de los Estados beneficiarios, que tampoco se ejecutaron ni controlaron conforme a los procedimientos FED, sino a los nacionales que se aplican a los gastos públicos de los Estados ACP.

⁽³⁰⁾ DO C 257 de 14.9.2001.

Conclusiones y recomendaciones

53. Dadas las deficiencias de los procedimientos de ejecución y control nacionales, no es realista pensar que, en los sectores prioritarios, los gastos de los Estados beneficiarios se efectuarán siempre de manera regular y que ejercerán siempre un impacto real en el nivel y la calidad de los servicios sociales. Las reformas que esos países han emprendido en el ámbito de la gestión de las finanzas públicas son recientes y no podrán producir pleno efecto a corto plazo. Las inspecciones emprendidas por la Comisión a partir de 1998 confirmaron esta realidad. La Autoridad Presupuestaria debe ser consciente de los riesgos inherentes al enfoque elegido, insistir para que estos riesgos sean evaluados en la fiscalización de los gastos públicos y esforzarse por reducir progresivamente su amplitud mediante el fomento de la aplicación efectiva de reformas en los Estados ACP, en particular mediante una actuación conjunta de todos los proveedores de fondos.

54. Con el fin de dominar mejor la aplicación de la asistencia y garantizar que ésta evoluciona conforme a las nuevas orientaciones de la autoridad presupuestaria, sería deseable que la Comisión:

- a) basase sus programas en una estrategia y un plan de reforma de la gestión de las finanzas públicas, así como en una estrecha coordinación de todas las partes implicadas en este ámbito;

53. La Comisión comparte la opinión del Tribunal de Cuentas de que las recientes reformas, emprendidas por muchos países y destinadas a mejorar progresivamente la gestión de su hacienda pública deben ser interpretadas como verdaderos avances. El proceso no puede por menos de ser lento, pues es muy complejo, cuestiona numerosas situaciones y los medios de los Estados beneficiarios son limitados y están lejos de permitir garantizar un riesgo limitado de descontrol en la gestión de los fondos públicos. Esta realidad fue confirmada por las auditorías emprendidas por la Comisión a partir de 1998.

Las autoridades de los países beneficiarias son más conscientes de los riesgos inherentes a la gestión global de la hacienda pública en el marco de documentos estratégicos de lucha contra la pobreza (DELP) y se esfuerzan en reducir progresivamente su amplitud fomentando la aplicación efectiva de las reformas en los países ACP, en particular, por una acción concertada del conjunto de proveedores de fondos.

La Comisión y el Banco Mundial comenzaron, a principios de 2001, una cooperación reforzada, dotada con objetivos y medios financieros comunes (Trust Fund for Public Expenditure Management and Accountability Assessments) y coordinada con los esfuerzos de todas las partes interesadas (donantes bilaterales y autoridades del país ACP beneficiario).

54.

- a) La Comisión desea garantizar que los DELP abordan la cuestión de la buena gestión de la hacienda pública en una estrategia y un plan director de reforma de la gestión de la hacienda pública, con la definición de indicadores de resultados que permitan medir de manera coordinada los progresos realizados en este campo. En coordinación con los otros proveedores de fondos, desarrolla un enfoque coordinado en materia de valoración de la hacienda pública (Trust Fund for Public Expenditure Management and Accountability Assessments y Asociación Estratégica para África). Esto le permitirá proseguir el enfoque adoptado en los programas aplicados desde el final del año 1999.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) elaborase directrices claras para que sus servicios puedan evaluar mejor los progresos registrados en la gestión de las finanzas públicas de cada país afectado, así como la calidad del gasto, sin la cual se corre el riesgo de no alcanzar los objetivos de los programas;
- c) especificase las modalidades de seguimiento y del control de cada programa antes de la celebración de los convenios de financiación;
- d) repartiese mejor entre sus servicios las responsabilidades del seguimiento del apoyo macroeconómico e institucional global, así como las de evaluación del funcionamiento de los sectores sociales;
- e) garantizase, en coordinación con el FMI, una mejor previsión de la asistencia presupuestaria anual, independientemente de la fuente de su financiación;
- f) integrase, en el marco de enfoques multilaterales, sus ayudas sectoriales en el presupuesto de los países beneficiarios en todos aquellos casos en que sea posible.
- b)** *La Comisión comparte la opinión del Tribunal de Cuentas y ya ha iniciado la elaboración de directrices claras que deberían adoptarse para los gestores de la Comisión y los ordenadores nacionales; a saber: i) los criterios de valoración de los progresos realizados en la gestión de la hacienda pública; ii) normas para examinar los gastos en un contexto de apoyos presupuestarios no específicos, que permitan proporcionar a la autoridad presupuestaria una indicación del grado de buena gestión de los fondos; y iii) las distintas modalidades posibles para recurrir a indicadores de resultados fiables en los sectores sociales y su relación con el gasto presupuestario.*
- c)** *La Comisión se compromete a introducir, en la medida de lo posible, precisiones sobre las modalidades de seguimiento y controles en los acuerdos de financiación antes que en los memorandos de acuerdo.*
- d)** *La distinción entre los servicios macroeconómicos y los servicios encargados de los sectores sociales existe ya tanto en la concepción de los programas (Dirección General de Desarrollo) como en su aplicación (Oficina de Cooperación EuropeAid). La cuestión esencial consiste en garantizar la coherencia entre el trabajo de las unidades, lo que pretende realizar la Comisión en las relaciones entre las unidades y a través del papel de las delegaciones y de los responsables geográficos.*
- e)** *Mejorar la previsión de los apoyos para los países es una preocupación constante de la Comisión que no siempre se ha podido llevar a la práctica (ruptura de los programas, incumplimiento de los condicionantes). La aplicación prevista en el marco del Acuerdo de Cotonú de programas trienales debería contribuir a ello en países con buenos rendimientos.*
- f)** *La Comisión apoya los programas sectoriales, lo que por definición corresponde a un enfoque coordinado de los donantes. Es el principal proveedor de fondos para esos programas después del Banco Mundial. Estos enfoques tienen por objeto integrar los apoyos sectoriales en el presupuesto de los países beneficiarios. En adelante, el Acuerdo de Cotonú autoriza a la Comisión para financiar estos programas sectoriales mediante apoyos presupuestarios cuando las condiciones se presten a ello.*

CAPÍTULO V — OTRAS OBSERVACIONES

Tendencia a desconcentrar la gestión de los créditos al margen del Reglamento financiero

55. La Comisión tiende de manera creciente a confiar a intermediarios privados, ya se trate de personas físicas o jurídicas (unidades de gestión de programas (UGP) ⁽³¹⁾), la gestión (ordenación, desembolso y seguimiento) de los fondos asignados a programas o proyectos. En el contexto de los FED, esta práctica ha aumentado sensiblemente (aunque no de forma exclusiva) con la ejecución de los programas de desarrollo de las empresas y de microproyectos, por los que las UGP reciben en cuentas bancarias anticipos sucesivos que gestionan y deben redistribuir a unos beneficiarios finales pendientes de determinación. Los importes en juego son a veces considerables. La práctica descrita no está prevista expresamente por el Reglamento financiero y, además, las normas que rigen la constitución y el funcionamiento de las administraciones de anticipos no contemplan esta modalidad de gestión de los fondos públicos. Teniendo en cuenta los riesgos inherentes a estas prácticas y el hecho de que las normas clásicas de responsabilidad de los ordenadores de pagos y los contables son inoperantes en este tipo de gestión, sería deseable que el Reglamento financiero relativo al noveno FED, cuyo proyecto debe someterse a la autoridad presupuestaria, incluya disposiciones que enmarquen este tipo de gestión con la claridad suficiente para garantizar un desarrollo legal y regular de la misma. En particular, el reglamento debería establecer, a semejanza de las disposiciones sobre administración de anticipos, normas básicas de buena gestión financiera que resulten de obligado cumplimiento para los destinatarios ⁽³²⁾.

Adaptación de las modalidades de cooperación con los Estados ACP envueltos en conflictos armados

56. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 11 del Acuerdo de Cotonú, y como reflejo de la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de octubre de 2000 ⁽³³⁾ sobre la «cooperación con los Estados ACP envueltos en conflictos armados», la Comisión comunicó en noviembre 2000 a los Estados miembros

55. La Comisión no puede hacerse cargo de la gestión completa de centenares, incluso de millares, de pequeñas operaciones. Por consiguiente, es necesario confiar la gestión de considerables recursos públicos a operadores privados. El Reglamento financiero del noveno FED debería establecer normas claras al respecto y definir de manera pormenorizada la normas de una gestión financiera a la vez sana y transparente.

56. La Comisión no tiene la intención de presentar propuestas de medidas precisas y obligatorias. En su comunicación, la Comisión propone que se establezca un marco que permita examinar cada caso individualmente, tomando al mismo tiempo debidamente en consideración los valores y normas universales garantizados por el Derecho comunitario e internacional. Debe mantenerse el enfoque caso por caso.

Los términos «apoyo presupuestario indiferenciado» no están claros. Basándose en el artículo 224 del Cuarto Convenio de Lomé, la CE proporciona un apoyo presupuestario directo o indirecto según que la moneda del país sea convertible y libremente transferible o no. Su objetivo es siempre contribuir a sufragar gastos presupuestados y muy a menudo se destina a

⁽³¹⁾ También denominadas *Programme Management Unit* (PMU).

⁽³²⁾ El modo de gestión actual adolece a veces de falta de rigor. Véase el informe de auditoría de Ernst & Young aparecido en octubre de 2000 sobre los programas de microproyectos en Tanzania (7 TA 031 y 7 TA 99).

⁽³³⁾ A5-0296/2000.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

su intención de examinar la situación de cada país en guerra con el fin de analizar los riesgos de desvío de fondos comunitarios que puede entrañar dicha situación. Conviene destacar que, en su resolución de octubre de 2000, el Parlamento invitaba a la Comisión a «presentar propuestas que contengan medidas y criterios claros y vinculantes». El Parlamento instaba igualmente a «poner fin al apoyo presupuestario indiferenciado para países envueltos en conflictos armados» y pedía que estos «dieran garantías firmes que los fondos comunitarios no se desviarán hacia fines bélicos». La Comisión debería explicar las medidas adoptadas en concreto para dar curso a esta resolución. La explicación resultaría especialmente oportuna para los países que parecen estancados en un conflicto duradero y se benefician de una ayuda presupuestaria directa (Ruan-da, Burundi, Uganda y Sierra Leona).

Auditorías externas encargadas por los servicios de la Comisión

57. Al examinar las cuentas del FED correspondientes al ejercicio 1999, el Tribunal había abordado la cuestión del curso dado a las auditorías encargadas por la Comisión señalando que, salvo en los programas de ajuste estructural, los gestores tenían dificultades para decidir el curso que debía darse a las conclusiones de los informes de auditoría. La Comisión había precisado que la existencia de un servicio de auditoría interna no eximía de responsabilidad a los servicios operativos ⁽³⁴⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

sectores de gastos muy concretos, tales como la sanidad o la educación. La ejecución de estos gastos presupuestados es objeto de un seguimiento riguroso: por regla general, la CE, en coordinación con otros proveedores de fondos, sobre todo las instituciones de Bretton Woods, supervisa de cerca y evalúa el establecimiento y la ejecución del presupuesto en los Estados ACP beneficiarios de un apoyo presupuestario directo o indirecto. Se pone un énfasis especial en la calidad de la gestión de la hacienda pública.

Se aplican mecanismos de control y seguimiento adicionales a la ayuda presupuestaria a países ACP envueltos en conflictos armados. Los acuerdos de financiación correspondientes prevén la realización de exámenes frecuentes y profundos de los gastos públicos y constituyen un elemento de valoración fundamental de la oportunidad de desbloquear o no los recursos comunitarios.

País por país, donantes y beneficiarios discuten y acuerdan topes para gastos militares y otros gastos clave, comparándolos con los niveles de gasto anteriores al conflicto. Esos topes constituyen los puntos de referencia para la valoración de los programas, condicionándose la liberación de los recursos al respeto de los objetivos acordados.

Los Gobiernos deben confirmar por escrito que no se desvían fondos para fines militares, pero, además, todos los acuerdos de financiación relativos a la concesión de un apoyo presupuestario prevén mecanismos de control específicos destinados a supervisar la utilización de los fondos. En caso de que existan elementos que prueben el desvío de los fondos o una mala utilización de los mismos, el programa correspondiente es anulado inmediatamente.

⁽³⁴⁾ Informe anual relativo al ejercicio 1999, apartado 54.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

58. En el ejercicio 2000, el Tribunal analizó la terminación de las auditorías en curso a finales de 1999. El análisis se centró en las seis auditorías financieras emprendidas por el servicio de auditoría externa de EuropeAid, que terminaron en 2000 y tenían por objeto ayudas por un importe aproximado de 40 millones de euros. Los auditores externos contratados por la Comisión encontraron que el 36 % de los gastos controlados no tenían carácter reembolsable. Aunque la Comisión había explicado, en sus respuestas al informe relativo a 1999, que la emisión de órdenes de ingreso era competencia de los servicios financieros del ordenador, ninguna de esas órdenes se había emitido todavía en abril de 2001 a resultas de las auditorías mencionadas. La realidad era que los servicios centrales esperaban instrucciones de las delegaciones locales de la Comisión al haber recibido éstas los informes de auditoría definitivos.

59. En el caso de uno de estos informes (Tanzania), las autoridades habían mostrado su desacuerdo con las conclusiones de los auditores y exigido una nueva auditoría, a lo que había accedido la delegación. En una ocasión (República Centroafricana), el informe señalaba la existencia de fraudes pero las medidas estatales para hacerles frente no habían sido concertadas con los servicios centrales de la Comisión. Los demás informes, en cambio, señalaban deficiencias graves de los procedimientos de control interno y los sistemas de gestión de proyectos en relación con los gastos que se efectuaban en esos países.

60. El servicio de auditoría externa de la Oficina de Cooperación contabilizó en el año 2000 un total de 120 auditorías emprendidas por los ordenadores nacionales del FED en el marco de los convenios de financiación de proyectos o programas; de estas auditorías, un total de 40 habían terminado antes de finalizar el ejercicio. Sin embargo, debido a la escasez de recursos y a la indefinición del mandato recibido ⁽³⁵⁾ este servicio no puede realizar el seguimiento de las auditorías, ni garantizar que los Estados ACP hayan reaccionado adecuadamente a los casos detectados de fraude o irregularidades. Así pues, en una visita de fiscalización realizada a Senegal en octubre de 2000, se descubrió que no se habían ejecutado las sentencias judiciales dictadas en ese país por malversación de aproximadamente 6 millones de ecus de un proyecto perteneciente al séptimo

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

58. *Los resultados de las seis auditorías analizados por el Tribunal conciernen exclusivamente a los temas cubiertos por esas auditorías y no deben considerarse representativos de la situación global del FED.*

La emisión de órdenes de recuperación resultantes de una auditoría sólo puede efectuarse cuando las comprobaciones de la auditoría han sido discutidas por las delegaciones y las organizaciones auditadas en los países beneficiarios. Este proceso aún no había concluido. Sin embargo, la Comisión está adoptando medidas para reforzar el seguimiento de las observaciones de la auditoría.

59. *En la República Centroafricana, el tema fue planteado en reiteradas ocasiones por la Delegación al ordenador nacional y, con motivo de una misión efectuada en marzo de 2001, los funcionarios de la Comisión subrayaron una vez más la responsabilidad de las autoridades.*

60. *El seguimiento de los controles es efectuado, por instrucción y bajo la responsabilidad del ordenador, por las unidades operativas (aspectos técnicos) y las unidades financieras (aspectos financieros).*

El expediente en cuestión es seguido de cerca por los servicios centrales y por la Delegación. Fue enviado a la UCLAF, que efectuó en marzo de 1999 una misión in situ.

Según las autoridades senegalesas, los reos interpusieron un recurso, lo que suspende la aplicación de las sentencias hasta que se celebre el nuevo juicio.

La Comisión comparte la preocupación del Tribunal y acepta que la situación de este expediente sigue siendo inaceptable. La Delegación ha señalado este extremo en varias ocasiones a las autoridades senegalesas.

⁽³⁵⁾ Mission statement.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

FED, malversación detectada con motivo de una auditoría realizada en 1995 ⁽³⁶⁾, y que los servicios centrales de la Comisión se resignaban a que las autoridades senegalesas no aplicasen sus propias sentencias judiciales por las dificultades políticas que podía suscitar la aplicación de principios de rigor ⁽³⁷⁾ en materia financiera.

61. De esta situación se desprende que el proceso iniciado por la Comisión en el sentido de desconcentrar la gestión de la ayuda externa debería ir acompañado de un refuerzo de las funciones de vigilancia de los servicios centrales, especialmente del seguimiento de las auditorías encargadas por la propia Comisión o por los ordenadores nacionales y regionales de los FED. A mediados de 2001, ni el número de efectivos ni el contenido del mandato (*mission statement*) del servicio de auditoría externa de las operaciones de la Oficina de Cooperación (G4) permitía a ésta desempeñar dicha función.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión no dudará en intervenir ante las autoridades interesadas con el fin de garantizar una resolución conveniente de este caso.

61. *La Comisión piensa reforzar sus funciones de supervisión a nivel central, incluidas las vinculadas a las auditorías, siempre que puedan asignarse a este sector de actividad recursos humanos suplementarios.*

⁽³⁶⁾ Sentencia del tribunal correccional de Dakar de 29 de abril de 1999 por la que se condena a 36 procesados por malversación de fondos públicos del programa de apoyo a las PYME en la región de Saint-Louis (7 SE 011). Las condenas se elevan a más de 4 000 millones de FCFA (6 millones de euros).

⁽³⁷⁾ Artículo 8 del Reglamento financiero relativo al octavo FED (DO L 191 de 7.7.1998).

ANEXOS

ANEXO I

**Información financiera sobre el presupuesto general
de la Unión Europea**

ÍNDICE

NOTAS PRELIMINARES

Fuentes de los datos financieros

Unidad monetaria

Nomenclatura

Abreviaturas y símbolos usados

INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE EL PRESUPUESTO GENERAL

1. Origen del presupuesto general
2. Base jurídica
3. Principios presupuestarios básicos establecidos por los Tratados y por el Reglamento financiero
4. Contenido y estructura del presupuesto general
5. Unidad monetaria del presupuesto general
6. Financiación del presupuesto general (ingresos presupuestarios)
7. Tipos de créditos presupuestarios
8. Ejecución del presupuesto general
9. Presentación de las cuentas
10. Control externo
11. Aprobación de la gestión y seguimiento

GRÁFICOS

**Gráfico de los 6º, 7º y 8º FED consolidados:
dotación, reparto y utilización de las ayudas**

NOTAS PRELIMINARES

FUENTES DE LOS DATOS FINANCIEROS

Los datos financieros que figuran en el presente anexo han sido extraídos de las cuentas de gestión y de los balances financieros de las Comunidades Europeas ⁽¹⁾, así como de otros estados financieros facilitados por la Comisión. La distribución geográfica se ha efectuado a partir de los códigos de países del sistema Sincom. Como ha señalado la Comisión, el análisis de gastos por Estado miembro es un ejercicio aritmético que ofrece una visión incompleta de los beneficios obtenidos por cada Estado miembro de la Unión.

UNIDAD MONETARIA

Todos los datos financieros vienen expresados en millones de euros. Se ha efectuado un redondeo para dejar sólo un decimal; cuando se presentan totales, se redondea la suma de los valores exactos y, por lo tanto, no representan necesariamente la suma de los redondeos.

NOMENCLATURA

El Tribunal aplica para la presentación de los datos históricos la nomenclatura vigente en el ejercicio de que se trate.

ABREVIATURAS Y SÍMBOLOS USADOS

CE	Comunidad(es) Europea(s)
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA o Euratom	Comunidad Europea de la Energía Atómica
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
UE	Unión Europea
PNB	Producto nacional bruto
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
ATS	Chelín austriaco
BEF	Franco belga
DEM	Marco alemán
DKK	Corona danesa
ESP	Peseta española
FIM	Marco finlandés
FRF	Franco francés
GBP	Libra esterlina
GRD	Dracma griega
IEP	Libra irlandesa
ITL	Lira italiana
LUF	Franco luxemburgués
NLG	Florín neerlandés
PTE	Escudo portugués

⁽¹⁾ En el caso del ejercicio 2000: cuenta de gestión y balance financiero relativos a las operaciones correspondientes al presupuesto de 2000 [doc. SEC(2001) 528-531].

SEK	Corona sueca
EUR	Euro
Mio EUR	Millones de euros
CD	Créditos disociados
CND	Créditos no disociados
CC	Créditos de compromiso
CP	Créditos de pago
CPC	Créditos para compromisos
CPPP	Créditos para pagos
B	Bélgica
DK	Dinamarca
D	Alemania
EL	Grecia
E	España
F	Francia
IRL	Irlanda
I	Italia
L	Luxemburgo
NL	Países Bajos
A	Austria
P	Portugal
FIN	Finlandia
S	Suecia
UK	Reino Unido
EU-15	Total para el conjunto de los 15 Estados miembros de la Comunidad Europea
RF	Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 (véase también la nota al lector de la página II de la cubierta)
DO	<i>Diario Oficial de las Comunidades Europeas</i>
s.	Sección del presupuesto general
ss.	Subsección del presupuesto general
t.	Título del presupuesto general
cap.	Capítulo del presupuesto general
0,0	Cantidad entre 0 y 0,05
—	Sin datos
%	Porcentaje
G	Gráfico al que se hace referencia en otros gráficos (ejemplo: G III)

INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE EL PRESUPUESTO GENERAL

1. ORIGEN DEL PRESUPUESTO GENERAL

El presupuesto general fue instituido por el Tratado de fusión ⁽²⁾ (artículo 20). Sustituyó, a partir del 1 de enero de 1968, a los tres presupuestos distintos de las Comunidades Europeas que existían hasta ese momento: el presupuesto administrativo de la CECA, el presupuesto de la CEE y el presupuesto de funcionamiento de Euratom. El presupuesto de investigación e inversiones de Euratom fue incorporado al presupuesto general a partir de 1971 por el Tratado de Luxemburgo ⁽³⁾ (artículo 10).

2. BASE JURÍDICA

El presupuesto general se rige por las disposiciones financieras de los Tratados de París ⁽⁴⁾ (artículo 78 CECA) y Roma ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾ (artículos 268 a 280 CE y artículos 171 a 183 Euratom) y por los Reglamentos financieros ⁽⁷⁾.

3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS BÁSICOS ESTABLECIDOS POR LOS TRATADOS Y POR EL REGLAMENTO FINANCIERO

Todos los ingresos y gastos comunitarios deben recogerse en un presupuesto único (unidad). Los ingresos deben servir para financiar indistintamente la totalidad de los gastos y deben, al igual que los gastos, estar inscritos íntegramente en el presupuesto y en los estados financieros, sin llevar a cabo compensaciones entre ellos (universalidad). Los créditos están especializados según su naturaleza y destino (especialidad). El presupuesto es aprobado para la duración de un ejercicio presupuestario (anualidad). Los ingresos y gastos del presupuesto deben estar equilibrados (equilibrio). Existen ciertas excepciones a estos principios generales.

4. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO GENERAL

El presupuesto está dividido en un «estado general de ingresos» y un «estado de ingresos y gastos», que a su vez se halla dividido en ocho secciones: (I) Parlamento, (II) Consejo (anexo hasta 1994: Comité Económico y Social), (III) Comisión ⁽⁸⁾, (IV) Tribunal de Justicia, (V) Tribunal de Cuentas, (VI) Comité Económico y Social, (VII) Comité de las Regiones, y (VIII) Defensor del Pueblo Europeo.

Dentro de cada sección ⁽⁸⁾, los ingresos y gastos están clasificados en líneas presupuestarias (títulos, capítulos, artículos y, eventualmente, partidas) según su naturaleza y el uso al que se destinan.

⁽²⁾ Tratado de fusión (8 de abril de 1965): Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas.

⁽³⁾ Tratado de Luxemburgo (22 de abril de 1970): Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado de fusión.

⁽⁴⁾ Tratado de París (18 de abril de 1951): Tratado por el que se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

⁽⁵⁾ Tratado de Roma (25 de marzo de 1957): Tratado por el que se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE).

⁽⁶⁾ Tratado de Roma (25 de marzo de 1957): Tratado por el que se constituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

⁽⁷⁾ Principalmente el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 (DO L 356 de 31.12.1977). Véase, al respecto, la nota al lector de la página II de la cubierta.

⁽⁸⁾ La sección III (Comisión) está subdividida en parte A, «Gastos de personal y funcionamiento», y parte B, «Gastos de operaciones», que a su vez se subdivide en subsecciones que corresponden a los grandes ámbitos de actividades.

5. UNIDAD MONETARIA DEL PRESUPUESTO GENERAL

El presupuesto se establece y ejecuta en euros. El euro sustituyó a la unidad monetaria europea a partir de 1 de enero 1999, en aplicación del Reglamento (CE) n° 1103/97 del Consejo.

Los tipos de cambio irrevocables del euro fijados con respecto a las monedas nacionales son los siguientes: 1 euro = 13,7603 ATS = 40,3399 BEF = 1,95583 DEM = 166,386 ESP = 5,94573 FIM = 6,55957 FRF = 0,787564 IEP = 1 936,27 ITL = 40,3399 LUF = 2,20371 NLG = 200,482 PTE = 340,750 GRD.

6. FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL (INGRESOS PRESUPUESTARIOS)

El presupuesto general se financia principalmente con los recursos propios de las Comunidades: exacciones reguladoras agrícolas, cotizaciones del azúcar y la isoglucosa, derechos de aduana, recursos propios basados en el IVA y recursos propios basados en el PNB. Para mayor información, consúltense las disposiciones reglamentarias vigentes ⁽⁹⁾.

Al margen de los recursos propios existen otros ingresos secundarios (véase el gráfico I).

7. TIPOS DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS

Para hacer frente a los gastos previstos, el presupuesto general distingue los siguientes tipos de créditos presupuestarios:

- a) los créditos disociados (CD) se utilizan para financiar actividades plurianuales en determinados áreas presupuestarias. Se dividen en créditos de compromiso (CC) y créditos de pago (CP):
 - los créditos de compromiso permiten contraer, durante el ejercicio en curso, obligaciones legales por acciones cuya aplicación se extiende durante varios ejercicios,
 - los créditos de pago permiten financiar los gastos derivados de compromisos contraídos durante el ejercicio en curso y los anteriores;
- b) los créditos no disociados (CND) permiten efectuar el compromiso y el pago de los gastos correspondientes a acciones anuales durante cada ejercicio.

Por lo tanto, es importante establecer los dos totales siguientes para cada ejercicio:

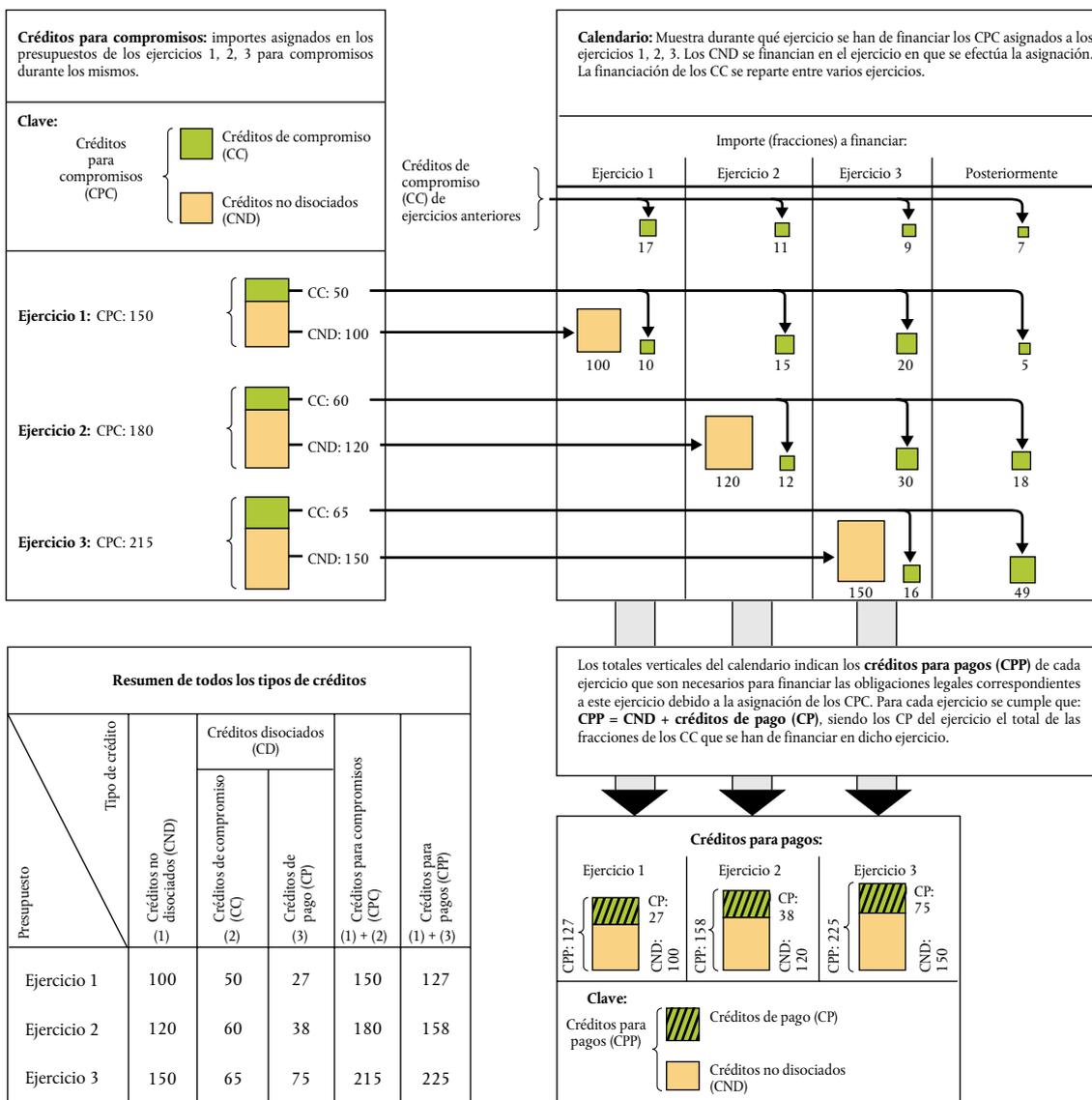
- a) el total de los créditos para compromisos (CPC) ⁽¹⁰⁾ = créditos no disociados (CND) + créditos de compromiso (CC) ⁽¹⁰⁾;
- b) el total de créditos para pagos (CPP) ⁽¹⁰⁾ = créditos no disociados (CND) + créditos de pago (CP) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Principales actos jurídicos referentes a los recursos propios: Sexta Directiva del Consejo, de 17 de mayo de 1977, sistema común del IVA: base imponible uniforme (DO L 145 de 13.6.1977); Decisión 94/728/CE del Consejo, de 31 de octubre de 1994 (DO L 293 de 12.11.1994); Reglamento (CEE, Euratom) n° 1552/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989 (DO L 155 de 7.6.1989); Reglamento (CEE, Euratom) n° 1553/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989 (DO L 155 de 7.6.1989); Directiva 89/130/CEE, Euratom del Consejo, de 13 de febrero de 1989, relativa a la armonización del PNB (DO L 49 de 21.2.1989).

⁽¹⁰⁾ Es importante tener en cuenta la diferencia entre «créditos para compromisos» y «créditos de compromiso», así como la existente entre «créditos para pagos» y «créditos de pago». Tanto los términos «créditos de compromiso» como «créditos de pago» se usan exclusivamente en el contexto de los créditos disociados.

Los ingresos presupuestarios se destinan a hacer frente a los créditos para pagos. Los créditos de compromiso no necesitan estar cubiertos por ingresos.

El siguiente esquema simplificado (con importes ficticios) muestra la incidencia de estos tipos de crédito en cada ejercicio.



8. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL

8.1. Responsabilidad de la ejecución

La Comisión ejecuta el presupuesto conforme al Reglamento financiero, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos concedidos; también concede a las otras instituciones los poderes necesarios para la ejecución de las secciones del presupuesto que les conciernen a cada una ⁽¹¹⁾. El Reglamento financiero fija los procedimientos de ejecución y, especialmente, las responsabilidades de los ordenadores de pago, de los contables, de los administradores de anticipos y de los interventores de las instituciones ⁽¹²⁾. En determinados ámbitos específicos (principalmente el FEOGA-Garantía y los Fondos Estructurales) la gestión de los fondos comunitarios se comparte con los Estados miembros.

8.2. Ejecución de los ingresos

Los ingresos previstos se inscriben en el presupuesto y pueden ser modificados por presupuestos rectificativos y suplementarios.

La ejecución presupuestaria de los ingresos consiste en la constatación de los derechos y en la recaudación de los importes adeudados a las Comunidades (recursos propios y otros ingresos). Esta ejecución se rige por disposiciones específicas ⁽¹³⁾. Los ingresos efectivos de un ejercicio se definen como la suma de los cobros por derechos constatados durante el ejercicio en curso más los cobros por derechos pendientes de ejercicios anteriores.

Hay que señalar que los Estados miembros, actuando en nombre de las Comunidades, son responsables de la recaudación de los importes adeudados en concepto de derechos de aduana, exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones del azúcar y la isoglucosa. Los Estados miembros retienen el 10 % de los importes correspondientes para hacer frente a los costes de recaudación.

8.3. Ejecución de los gastos

Los gastos previstos se inscriben en el presupuesto.

La ejecución presupuestaria de los gastos, es decir, la evolución y utilización de los créditos, puede resumirse de la siguiente forma:

- a) créditos para compromisos:
 - i) *evolución de los créditos*: la totalidad de los créditos para compromisos disponibles para un ejercicio está constituida por los elementos siguientes: presupuesto inicial (CND y CC) + presupuestos rectificativos y suplementarios + ingresos suplementarios ⁽¹⁴⁾ + transferencias ⁽¹¹⁾ + créditos de compromiso prorrogados del ejercicio anterior ⁽¹⁵⁾ + prórrogas no automáticas ⁽¹⁶⁾ del ejercicio precedente aún sin comprometer (CND) + créditos de compromiso liberados de los ejercicios anteriores y reconstituidos ⁽¹⁷⁾ + devoluciones de anticipos que dan lugar a una nueva utilización ⁽¹⁸⁾,

⁽¹¹⁾ Véanse los artículos 78 *quater* CECA, 274 CE, 179 Euratom y el apartado 2 del artículo 22 del Reglamento financiero.

⁽¹²⁾ Artículos 21 a 55 y 73 a 77 del Reglamento financiero.

⁽¹³⁾ Artículos 28 a 35 del Reglamento financiero y del Reglamento (CEE, Euratom) n° 1552/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989 (DO L 155 de 7.6.1989).

⁽¹⁴⁾ Apartado 2 del artículo 96 del Reglamento financiero.

⁽¹⁵⁾ Letra a) del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento financiero.

⁽¹⁶⁾ Letra a) del artículo 1 y apartado 3 del artículo 7 del Reglamento financiero.

⁽¹⁷⁾ Apartado 6 del artículo 7 del Reglamento financiero.

⁽¹⁸⁾ Apartado 7 del artículo 7 del Reglamento financiero.

- ii) *utilización de los créditos*: los créditos definitivos para compromisos están disponibles durante el ejercicio para contraer compromisos (créditos para compromisos utilizados = importe de los compromisos contraídos),
 - iii) *prórroga de créditos del ejercicio en curso al ejercicio siguiente*: los créditos no disociados del ejercicio que no han sido comprometidos pueden prorrogarse de un modo no automático al ejercicio siguiente, con la aprobación previa de la Autoridad Presupuestaria ⁽¹⁶⁾. La Comisión puede prorrogar al ejercicio siguiente los créditos de compromiso del ejercicio en curso no utilizados ⁽¹⁵⁾. En el caso de los gastos por cuenta de terceros, se admite la repetición de las prórrogas,
 - iv) *anulación de créditos*: el saldo se anula;
- b) créditos para pagos:
- i) *evolución de los créditos*: la totalidad de los créditos para pagos disponibles durante el ejercicio está constituida por los elementos siguientes: presupuesto inicial (CND y CP) + presupuestos rectificativos y suplementarios + ingresos suplementarios ⁽¹⁴⁾ + transferencias ⁽¹¹⁾ + créditos prorrogados del ejercicio anterior en forma de prórrogas automáticas ⁽¹⁹⁾ o no automáticas ⁽²⁰⁾ + devolución de anticipos que dan lugar a nueva utilización ⁽¹⁸⁾,
 - ii) *utilización de los créditos*: los créditos para pagos están disponibles a lo largo del ejercicio para efectuar pagos (créditos para pagos utilizados = importe de los pagos efectuados con los créditos del ejercicio),
 - iii) *prórroga de créditos del ejercicio en curso al ejercicio siguiente*: los créditos del ejercicio no utilizados pueden ser prorrogados al ejercicio siguiente como prórrogas automáticas ⁽¹⁹⁾ o no automáticas ⁽²⁰⁾. En el caso de los gastos por cuenta de terceros, se admite la repetición de las prórrogas,
 - iv) *anulación de créditos*: el saldo se anula,
 - v) *total de pagos efectuados durante el ejercicio*: pagos con créditos para pagos del ejercicio más pagos con créditos para pagos prorrogados del ejercicio anterior,
 - vi) *gastos efectivos realizados a cuenta de un ejercicio*: gastos de la cuenta de gestión consolidada (véase el apartado 8.4) = pagos con créditos para pagos del ejercicio más créditos para pagos prorrogados al ejercicio siguiente.

8.4. Cuenta de gestión consolidada y saldo del ejercicio

Al cierre de cada ejercicio se establece la cuenta de gestión consolidada. Esto determina el saldo del ejercicio, que se inscribe en el presupuesto del ejercicio siguiente a través de un presupuesto rectificativo ⁽²¹⁾.

9. PRESENTACIÓN DE LAS CUENTAS

Las cuentas de un ejercicio se presentan, a más tardar, el 1 de mayo del ejercicio siguiente al Parlamento, al Consejo y al Tribunal de Cuentas; estas cuentas se presentan como una cuenta de gestión y un balance financiero, acompañados de un análisis de la gestión financiera ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Letra b) del apartado 1 del artículo 7 del Reglamento financiero.

⁽²⁰⁾ Letra a) del apartado 1 y letra b) del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento financiero.

⁽²¹⁾ Artículo 32 del Reglamento financiero y artículos 15 y 16 del Reglamento (CEE, Euratom) n° 1552/89 del Consejo (DO L 155 de 7.6.1989).

⁽²²⁾ Artículos 78 a 82 del Reglamento financiero.

10. CONTROL EXTERNO

Desde 1977, el control externo del presupuesto general lo lleva a cabo el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas ⁽²³⁾. El Tribunal de Cuentas examina las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos del presupuesto general. Presenta al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Examina también la legalidad y la regularidad de los ingresos y gastos y comprueba la buena gestión financiera. Las fiscalizaciones pueden llevarse a cabo antes del cierre de las cuentas del ejercicio en cuestión y se realizan basándose en documentos y, si es necesario, se efectúan visitas de inspección a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros. El Tribunal de Cuentas elabora un Informe anual sobre cada ejercicio y puede, por otra parte, presentar en cualquier momento sus observaciones sobre temas específicos y emitir dictámenes a petición de cualquiera de las instituciones de las Comunidades.

11. APROBACIÓN DE LA GESTIÓN Y SEGUIMIENTO

Desde 1977 son aplicables las disposiciones siguientes ⁽²⁴⁾: antes del 30 de abril del segundo año siguiente al ejercicio en cuestión, el Parlamento, a recomendación del Consejo, aprueba la gestión de la Comisión de la ejecución del presupuesto. Para ello, el Consejo y el Parlamento examinan las cuentas presentadas por la Comisión, así como el Informe anual del Tribunal de Cuentas. Las instituciones deben tomar todas las medidas necesarias para dar seguimiento a las observaciones que figuren en las decisiones de aprobación de la gestión y elaborar un informe sobre las medidas adoptadas ⁽²⁵⁾.

GRÁFICOS

PRESUPUESTO GENERAL DEL EJERCICIO 2000 Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DURANTE EL EJERCICIO 2000

- G I Presupuesto general 2000 — Previsiones de ingreso y créditos definitivos para pagos
- G II Presupuesto general 2000 — Créditos para compromisos
- G III Créditos para compromisos disponibles en 2000 y su utilización, por rúbricas de las perspectivas financieras
- G IV Créditos para pagos disponibles en 2000 y su utilización, por rúbricas de las perspectivas financieras
- G V Pagos efectuados en 2000, por rúbricas de las perspectivas financieras
- G VI Pagos efectuados en 2000, en cada Estado miembro

DATOS HISTÓRICOS SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL (1996-2000)

- G VII Evolución y utilización de los créditos para pagos del período 1996 a 2000, por rúbricas de las perspectivas financieras

⁽²³⁾ Artículos 45 A, 45 B y 45 C CECA, 246, 247 y 248 CE y 160 A, 160 B y 160 C Euratom y artículos 83 a 90 del Reglamento financiero.

⁽²⁴⁾ Artículos 78 *octies* CECA, 276 CE y 180 *ter* Euratom.

⁽²⁵⁾ Artículo 89 del Reglamento financiero.

Gráfico I

Presupuesto general 2000 — Ingresos previstos y créditos definitivos para pagos

[con respecto a los criterios sobre los ingresos, véase «Información básica sobre el presupuesto general», apartado 8.2 y para mayor información, el cuadro 1.1 del capítulo 1 y con respecto a los criterios sobre los gastos, véase «Información básica sobre el presupuesto general», apartado 8.3 y para mayor información, G IV, columna (a)]

(en millones de euros y %)

INGRESOS previstos:

GASTOS previstos:

(créditos definitivos para pagos)



Clave de los ingresos

■ Total de recursos propios (por Estado miembro)	
■ Exacciones reguladoras agrícolas	992,0 (1,1 %)
■ Cotizaciones azúcar e isoglucosa	1 046,4 (1,2 %)
■ Derechos de aduana	11 665,3 (13 %)
■ Recursos propios basados en el IVA	34 048,6 (37,9 %)
■ Recursos propios basados en el PNB	37 805,1 (42,1 %)
■ Otros ingresos	999,7 (1,1 %)
■ Excedente disponible del ejercicio anterior	3 209,1 (3,6 %)

⁽¹⁾ Tras presupuesto rectificativo y suplementario.⁽²⁾ Ingresos por participación de terceros.

Clave de los gastos

Rúbricas de las perspectivas financieras

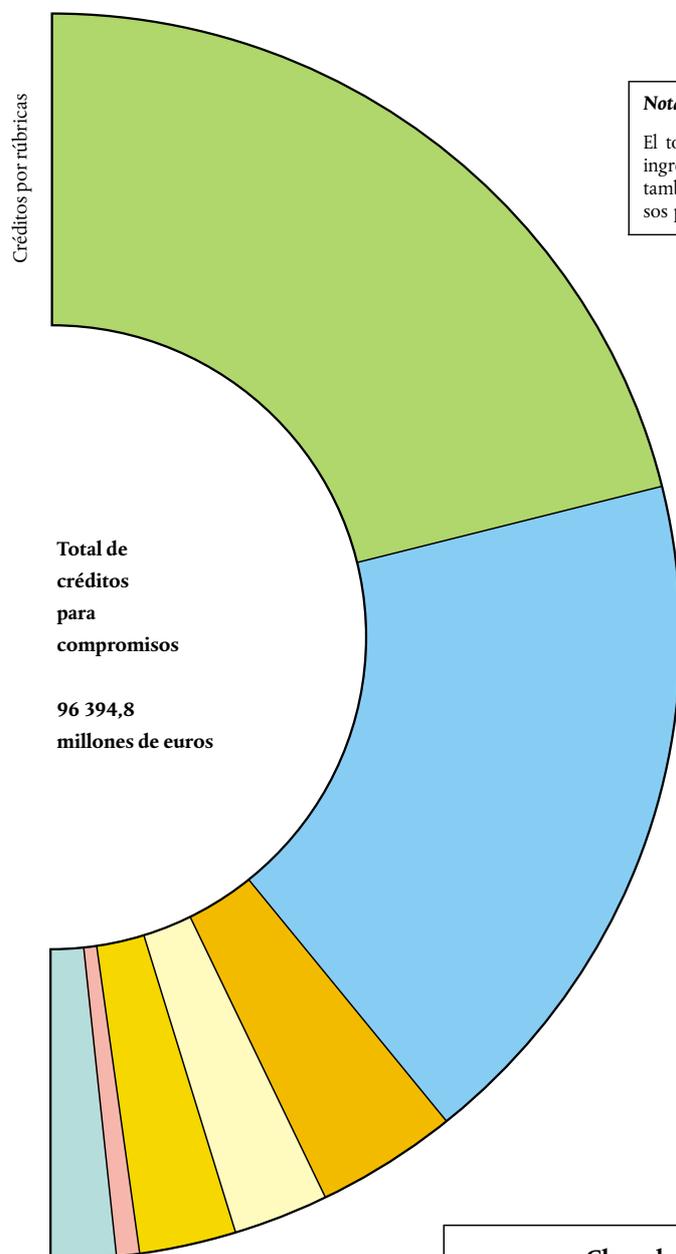
■ 1. Política agrícola común	40 683,9 (45,2 %)
■ 2. Acciones estructurales	31 831,4 (35,4 %)
■ 3. Políticas internas	6 193,1 (6,9 %)
■ 4. Acciones exteriores	3 928,3 (4,4 %)
■ 5. Gastos administrativos	4 735,7 (5,3 %)
■ 6. Reservas	1 036,0 (1,2 %)
■ 7. Ayuda preadhesión	1 579,4 (1,8 %)
■ Funcionamiento otras instituciones	1 656,0 (1,8 %)
■ Funcionamiento Comisión del que créditos de operaciones	88 331,8 (98,2 %)
	85 252,1 (94,7 %)

⁽¹⁾ Tras presupuesto rectificativo y suplementario.⁽²⁾ Transferencias entre líneas presupuestarias, ingresos asignados y créditos reconstituidos.⁽⁴⁾ Gastos AELC.

Gráfico II Presupuesto general 2000 — Créditos para compromisos

[tras presupuestos rectificativos y suplementarios: para mayor información, véase el gráfico III, columna (b)]

(en millones de euros y %)



Nota:

El total de créditos para compromisos no está equilibrado por los ingresos presupuestarios de 2000, ya que los créditos de compromiso también incluyen los importes que se han de financiar con los ingresos presupuestarios de ejercicios subsiguientes.

Clave de los gastos

Rúbricas de las perspectivas financieras

	1. Política agrícola común	40 717,0 (42,2 %)
	2. Acciones estructurales	34 914,0 (36,2 %)
	3. Políticas internas	6 582,5 (6,8 %)
	4. Acciones exteriores	5 217,1 (5,4 %)
	5. Gastos administrativos	4 757,9 (4,9 %)
	6. Reservas	1 036,0 (1,1 %)
	7. Ayuda preadhesión	3 170,4 (3,3 %)

Gráfico III
Créditos para compromisos disponibles en 2000 y su utilización,
por rúbricas de las perspectivas financieras

(en millones de euros)

Perspectiva financiera rúbricas y sectores [las secciones (s.), subsecciones (ss.), títulos (t.), y capítulos (cap.) correspondientes a la nomenclatura presupuestaria de 2000 aparecen entre paréntesis]	Perspectiva financiera	Créditos definitivos		Utilización de créditos				
		Importe ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Porcentaje (%)	Compromisos efectuados en 2000	Porcentaje de utilización (%)	Prórrogas a 2001 ⁽³⁾	Anulaciones	Porcentaje (%)
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(d)	(d)	(e) = (b) - (c) - (d)
1. Política agrícola común	41 738	40 717,0 ⁽⁴⁾	97,6	40 466,7	99,4	—	250,3 ⁽⁴⁾	0,6
Mercados		36 512,1 ⁽⁴⁾		36 290,3	99,4	—	221,8 ⁽⁴⁾	0,6
1.1 Cultivos herbáceos (cap. B1-1 0)		16 672,0		16 663,1	99,9	—	8,9	0,1
1.2 Azúcar (cap. B1-1 1)		1 942,0		1 910,2	98,4	—	31,8	1,6
1.3 Materias grasas y proteaginosas (cap. B1-1 2 y 1 3)		2 593,0		2 591,5	99,9	—	1,5	0,1
1.4 Frutas y hortalizas (cap. B1-1 5)		1 567,0		1 551,3	99,0	—	15,7	1,0
1.5 Vino (cap. B1-1 6)		766,0		765,5	99,9	—	0,5	0,1
1.6 Tabaco (cap. B1-1 7)		994,0		989,4	99,5	—	4,6	0,5
1.7 Productos lácteos (cap. B1-2 0)		2 550,0		2 544,3	99,8	—	5,7	0,2
1.8 Carnes, huevos y aves de corral (cap. B1-2 1 a 2 4)		6 752,0		6 710,3	99,4	—	41,7	0,6
1.9 Otros mercados (cap. B1-1 4 y B1-1 8)		1 375,0		1 341,5	97,6	—	33,5	2,4
1.10 Otras acciones (cap. B1-2 5 a 3 0)		1 301,1 ⁽⁴⁾		1 223,3	94,0	—	77,8 ⁽⁴⁾	6,0
1.11 Desarrollo rural y medidas de apoyo (t. B1-4 y 5)		4 204,9 ⁽⁴⁾		4 176,4	99,3	—	28,5 ⁽⁴⁾	0,7
2. Acciones estructurales	32 678	34 914,0	106,8	20 089,5	57,5	8 638,8	6 185,6	17,7
Fondos Estructurales		32 252,3	⁽¹⁾	17 843,2	55,3	8 225,3	6 183,8	19,2
2.1 Objetivo n° 1 (cap. B2-1 0)		21 667,3		12 703,9	58,6	5 374,8	3 588,6	16,6
2.2 Objetivo n° 2 (cap. B2-1 1)		4 223,0		709,9	16,8	2 648,7	864,4	20,5
2.3 Objetivo n° 3 (cap. B2-1 2)		3 561,7		3 373,4	94,7	187,8	0,6	0,0
2.4 Otras medidas estructurales (cap. B2-1 3)		190,4		171,9	90,3	14,0	4,5	2,4
2.5 Iniciativas comunitarias (B2-1 4)		2 546,2		851,0	33,4	—	1 695,2	66,6
2.6 Medidas innovadoras y asistencia técnica (cap. B2-1 6)		63,6		33,1	52,0	—	30,5	48,0
2.7 Fondo de Cohesión (t. B2-3)		2 661,7		2 246,4	84,4	413,5	1,8	0,1
2.8 Mecanismo financiero EEE (t. B2-4)		—		—	—	—	—	—
3. Políticas internas	6 031	6 582,5 ⁽⁴⁾	109,1	6 008,3	91,3	442,6	131,7 ⁽⁴⁾	2,0
3.1 Investigación y desarrollo tecnológico (ss. B6)		4 054,7	⁽¹⁾	3 819,5	94,2	211,4	23,8	0,6
3.2 Otras acciones estructurales (cap. B2-5 a 9)		133,6 ⁽⁴⁾		128,4	96,2	—	5,1 ⁽⁴⁾	3,8
3.3 Formación, juventud y acciones sociales (ss. B3)		967,9		901,7	93,2	42,3	23,9	2,5
3.4 Energía, Euratom y medio ambiente (ss. B4)		219,2		68,3	31,2	139,5	11,3	5,2
3.5 Consumidores, mercado interior, industria y redes (ss. B5)		1 207,3 ⁽⁴⁾		1 090,3	90,3	49,4	67,6 ⁽⁴⁾	5,6
4. Acciones exteriores	4 627	5 217,1 ⁽⁴⁾	112,8	4 986,8	95,6	39,4	190,9 ⁽⁴⁾	3,7
4.1 Ayuda alimentaria (t. B7-2)		950,9	⁽¹⁾	947,7	99,7	0,0	3,1	0,3
4.2 Cooperación (t. B7-3 a B7-5)		3 501,1 ⁽⁴⁾		3 350,2	95,7	9,0	142,0 ⁽⁴⁾	4,1
4.3 Otras medidas de cooperación (t. B7-6)		361,7 ⁽⁴⁾		343,7	95,0	13,8	4,2 ⁽⁴⁾	1,2
4.4 Iniciativas para la democracia y los derechos humanos (t. B7-7)		96,9		93,8	96,8	—	3,1	3,2
4.5 Aspectos exteriores de ciertas políticas comunitarias (t. B7-8)		233,6 ⁽⁴⁾		202,0	86,5	6,7	24,8 ⁽⁴⁾	10,6
4.6 Preadhesión para países mediterráneos (t. B7-0 4)		15,0		7,7	51,3	7,3	—	—
4.7 Política exterior y de seguridad común (ss. B8)		57,9		41,6	71,9	2,6	13,7	23,6
5. Gastos administrativos	4 638	4 757,9	102,6	4 685,9	98,5	2,6	69,3	1,5
5.1 Parlamento (s. I)		979,9	⁽¹⁾	972,8	99,3	—	7,1	0,7
5.2 Consejo (s. II)		354,5		349,7	98,7	—	4,8	1,3
5.3 Comisión (s. III)		3 075,5		3 028,9	98,5	2,6	44,0	1,4
5.4 Tribunal de Justicia (s. IV)		131,3		129,4	98,6	—	1,9	1,4
5.5 Tribunal de Cuentas (s. V)		70,3		66,3	94,3	—	4,0	5,7
5.6 Comité Económico y Social (s. VI)		107,4		103,5	96,4	—	3,9	3,6
5.7 Comité de las Regiones (s. VII)		35,2		32,1	91,3	—	3,1	8,7
5.8 Defensor del Pueblo Europeo (s. VIII)		3,9		3,2	82,5	—	0,7	17,5
6. Reservas	906	1 036,0	114,3	186,3	18,0	—	849,7	82,0
6.1 Reserva monetaria (t. B1-6)		810,0	⁽¹⁾	—	—	—	810,0	100,0
6.2 Reserva de garantía (cap. B0-2 3 y 2 4)		203,0		186,3	91,8	—	16,7	8,2
6.3 Reserva de ayuda de emergencia (cap. B7-9 1)		23,0		—	—	—	23,0	100,0
7. Ayuda preadhesión	3 174	3 170,4	99,9	3 112,4	98,2	44,7	13,3	0,4
7.1 Sapard (cap. B7-0 1)		529,0		528,9	100,0	—	0,1	0,0
7.2 ISPA (cap. B7-0 2)		1 058,0		1 016,3	96,1	41,2	0,5	0,0
7.3 Phare (preadhesión) (cap. B7-0 3)		1 583,4		1 567,2	99,0	3,4	12,7	0,8
8. Reservas y provisiones (t. B0-4)		— ⁽⁴⁾		—	—	—	— ⁽⁴⁾	—
Total general de créditos para compromisos	93 792	96 394,8	102,8 ⁽¹⁾	79 535,9	82,5	9 168,2	7 690,7	8,0
Total general de créditos para pagos	91 322	94 808,6	103,8 ⁽¹⁾	83 331,1	87,9	2 609,3	8 868,2	9,4

⁽¹⁾ Créditos presupuestarios modificados tras tener en cuenta los créditos de compromiso prorrogados de 1999 o reconstituídos en 2000, créditos correspondientes a ingresos por prestaciones por cuenta de terceros, prórrogas no automáticas de 1999, transferencias entre líneas presupuestarias y créditos AELC. En consecuencia, el límite previsto para algunas rúbricas de las perspectivas financieras es superado por los créditos disponibles.

⁽²⁾ No se incluye la reutilización de los ingresos para el ejercicio y los ingresos prorrogados del ejercicio anterior, por un importe de 226,3 millones de euros.

⁽³⁾ Incluidos los créditos aún disponibles correspondientes a prestaciones por cuenta de terceros.

⁽⁴⁾ Tras la distribución de los créditos provisionales (cap. B0-4 0): ss. B1 (24,9 millones de euros), B2 (1 millón de euros), B5 (12 millones de euros) y B7 (24,2 millones de euros).

Gráfico IV Créditos para pagos disponibles en 2000 y su utilización, por rúbricas de las perspectivas financieras

(en millones de euros)

Perspectiva financiera rúbricas y sectores [las secciones (s.), subsecciones (ss.), títulos (t.), y capítulos (cap.) correspondientes a la nomenclatura presupuestaria de 2000 aparecen entre paréntesis]	Créditos definitivos ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Utilización de créditos				
		Pagos efectuados en 2000	Porcentaje de utilización (%)	Prórrogas a 2001	Anulaciones	Porcentaje (%)
1. Política agrícola común	40 822,3 ⁽³⁾	40 505,9	99,2	52,3	264,2 ⁽³⁾	0,6
Mercados	36 617,4 ⁽³⁾	36 329,4	99,2	52,3	235,7 ⁽³⁾	0,6
1.1 Cultivos herbáceos (cap. B1-1 0)	16 672,0	16 663,1	99,9	—	8,9	0,1
1.2 Azúcar (cap. B1-1 1)	1 942,0	1 910,2	98,4	—	31,8	1,6
1.3 Materias grasas y proteaginosas (cap. B1-1 2 y 1 3)	2 593,0	2 591,5	99,9	—	1,5	0,1
1.4 Frutas y hortalizas (cap. B1-1 5)	1 567,0	1 551,3	99,0	—	15,7	1,0
1.5 Vino (cap. B1-1 6)	766,0	765,5	99,9	—	0,5	0,1
1.6 Tabaco (cap. B1-1 7)	996,9	986,7	99,0	3,0	7,2	0,7
1.7 Productos lácteos (cap. B1-2 0)	2 550,0	2 544,3	99,8	—	5,7	0,2
1.8 Carnes, huevos y aves de corral (cap. B1-2 1 a 2 4)	6 752,0	6 710,3	99,4	—	41,7	0,6
1.9 Otros mercados (cap. B1-1 4 y B1-1 8)	1 375,0	1 341,5	97,6	—	33,5	2,4
1.10 Otras acciones (cap. B1-2 5 a 3 0)	1 403,5 ⁽³⁾	1 265,1	90,1	49,3	89,1 ⁽³⁾	6,3
1.11 Desarrollo rural y medidas de apoyo (t. B1-4 y 5)	4 204,9 ⁽³⁾	4 176,4	99,3	—	28,5 ⁽³⁾	0,7
2. Acciones estructurales	35 579,8	27 590,8	77,5	1 470,0	6 519,0	18,3
Fondos Estructurales	32 621,1	25 905,6	79,4	1 170,0	5 545,5	17,0
2.1 Objetivo n° 1 (cap. B2-1 0)	20 103,4	15 485,2	77,0	1 020,0	3 598,2	17,9
2.2 Objetivo n° 2 (cap. B2-1 1)	4 863,5	3 859,5	79,4	150,0	853,9	17,6
2.3 Objetivo n° 3 (cap. B2-1 2)	3 343,8	3 094,1	92,5	—	249,7	7,5
2.4 Otras medidas estructurales (cap. B2-1 3)	1 056,7	980,6	92,8	—	76,1	7,2
2.5 Iniciativas comunitarias (B2-1 4)	3 026,3	2 301,4	76,0	—	724,9	24,0
2.6 Medidas innovadoras y asistencia técnica (cap. B2-1 6)	227,4	184,7	81,2	—	42,7	18,8
2.7 Fondo de Cohesión (t. B2-3)	2 958,7	1 685,2	57,0	300,0	973,5	32,9
2.8 Mecanismo financiero EEE (t. B2-4)	—	—	—	—	—	—
3. Políticas internas	6 416,1 ⁽³⁾	5 360,8	83,6	378,7	676,6 ⁽³⁾	10,5
3.1 Investigación y desarrollo tecnológico (ss. B6)	4 085,7	3 404,0	83,3	262,3	419,5	10,3
3.2 Otras acciones estructurales (cap. B2-2 4 a 2 9)	159,7	146,4	91,6	0,9	12,5	7,8
3.3 Formación, juventud y acciones sociales (ss. B3)	890,0	769,4	86,5	72,7	47,9	5,4
3.4 Energía, Euratom y medio ambiente (ss. B4)	207,1	150,3	72,6	30,1	26,7	12,9
3.5 Consumidores, mercado interior, industria y redes (ss. B5)	1 073,5 ⁽³⁾	890,7	83,0	12,8	170,0 ⁽³⁾	15,8
4. Acciones exteriores	4 201,5 ⁽³⁾	3 841,0	91,4	173,7	186,8 ⁽³⁾	4,4
4.1 Ayuda alimentaria (t. B7-2)	986,7	978,4	99,2	0,0	8,2	0,8
4.2 Cooperación (t. B7-3 a B7-5)	2 522,2 ⁽³⁾	2 339,2	92,7	104,4	78,7 ⁽³⁾	3,1
4.3 Otras medidas de cooperación (t. B7-6)	350,2 ⁽³⁾	278,1	79,4	37,3	34,8 ⁽³⁾	9,9
4.4 Iniciativas para la democracia y los derechos humanos (t. B7-7)	92,4 ⁽³⁾	53,2	57,5	20,9	18,4 ⁽³⁾	19,9
4.5 Aspectos exteriores de ciertas políticas comunitarias (t. B7-8)	209,6 ⁽³⁾	169,0	80,6	2,1	38,5 ⁽³⁾	18,4
4.6 Preadhesión para países mediterráneos (cap. B7-0 4)	2,0	—	—	—	2,0	100,0
4.7 Política exterior y de seguridad común (ss. B8)	38,4	23,2	60,5	9,0	6,2	16,0
5. Gastos administrativos	5 173,5	4 643,0	89,7	391,1	139,5	2,7
5.1 Parlamento (s. I)	1 083,3	979,9	90,5	87,1	16,2	1,5
5.2 Consejo (s. II)	405,0	352,1	86,9	41,7	11,2	2,8
5.3 Comisión (s. III)	3 312,9	2 988,3	90,2	232,2	92,4	2,8
5.4 Tribunal de Justicia (s. IV)	138,3	128,0	92,5	7,4	3,0	2,2
5.5 Tribunal de Cuentas (s. V)	78,1	66,0	84,6	7,7	4,3	5,5
5.6 Comité Económico y Social (s. VI)	114,6	97,1	84,7	10,0	7,5	6,6
5.7 Comité de las Regiones (s. VII)	37,0	28,3	76,4	4,7	4,1	11,0
5.8 Defensor del Pueblo Europeo (s. VIII)	4,4	3,2	73,2	0,4	0,8	18,0
6. Reservas	1 036,0	186,3	18,0	—	849,7	82,0
6.1 Reserva monetaria (t. B1-6)	810,0	—	—	—	810,0	100,0
6.2 Reserva de garantía (cap. B0-2 3 y 2 4)	203,0	186,3	91,8	—	16,7	8,2
6.3 Reserva de ayuda de emergencia (cap. B7-9 1)	23,0	—	—	—	23,0	100,0
7. Ayuda preadhesión	1 579,4	1 203,4	76,2	143,5	232,5	14,7
7.1 Sapard (cap. B7-0 1)	150,0	—	—	140,1	9,9	6,6
7.2 ISPA (cap. B7-0 2)	175,0	2,5	1,5	—	172,5	98,5
7.3 Phare (preadhesión) (cap. B7-0 3)	1 254,4	1 200,9	95,7	3,4	50,1	4,0
8. Reservas y provisiones (t. B0-4)	— ⁽³⁾	—	—	—	— ⁽³⁾	—
Total general	94 808,6	83 331,1	87,9	2 609,3	8 868,2	9,4

⁽¹⁾ Créditos presupuestarios modificados tras tener en cuenta transferencias entre líneas presupuestarias, ingresos por prestaciones por cuenta de terceros, créditos reconstituidos a raíz de la devolución de anticipos y créditos prorrogados del ejercicio anterior. Éstos explican la diferencia de 4 820,8 millones de euros entre los créditos definitivos en este gráfico y el total del gráfico I.

⁽²⁾ No se incluye la reutilización de ingresos del ejercicio en curso ni los prorrogados del ejercicio anterior, por un importe de 226,3 millones de euros.

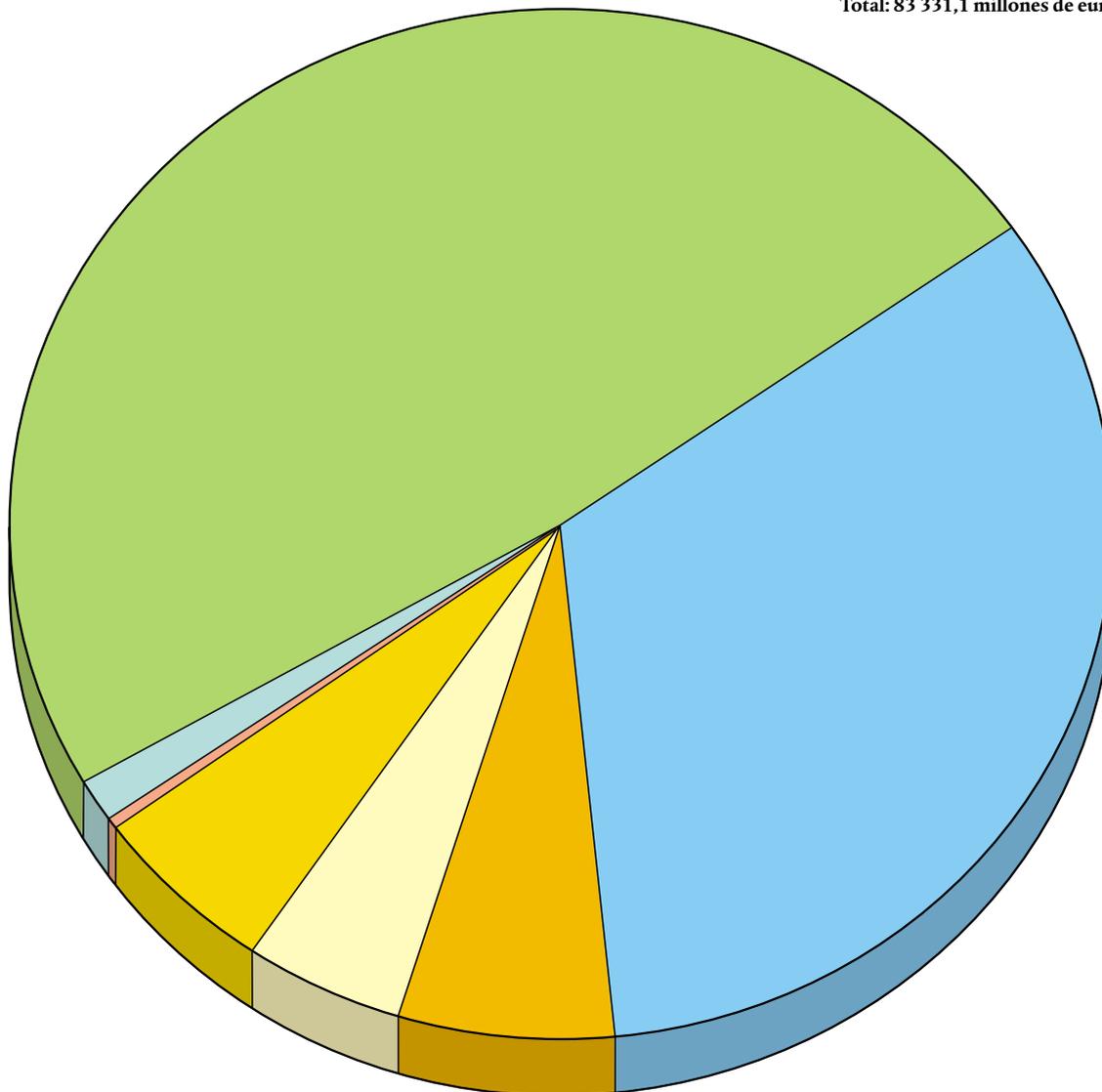
⁽³⁾ Tras la distribución de créditos provisionales (cap. B0-4 0): ss. B1 (24,9 millones de euros), B5 (11 millones de euros), B7 (32,4 millones de euros).

Gráfico V Pagos efectuados en 2000, por rúbricas de las perspectivas financieras

Nota: Pagos efectuados en 2000 = pagos con créditos de 2000 + pagos con prórrogas de 1999.

(en millones de euros y %)

Total: 83 331,1 millones de euros



Clave

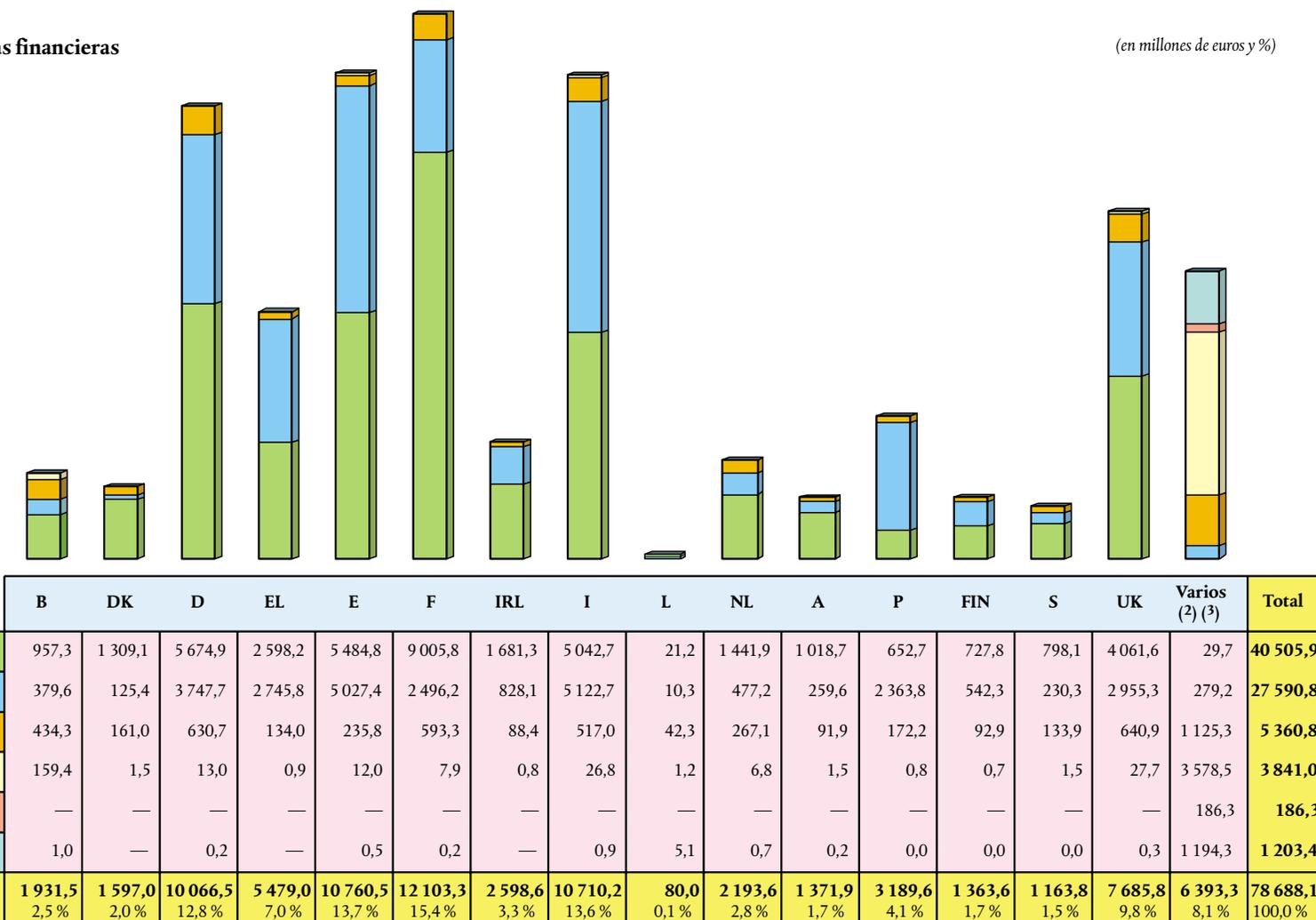
	1. Política agrícola común	40 505,9 (48,6 %)
	2. Acciones estructurales	27 590,8 (33,1 %)
	3. Políticas internas	5 360,8 (6,4 %)
	4. Acciones exteriores	3 841,0 (4,6 %)
	5. Gastos administrativos	4 643,0 (5,6 %)
	6. Reservas	186,3 (0,2 %)
	7. Ayuda preadhesión	1 203,4 (1,4 %)

Gráfico VI Pagos efectuados en 2000, en cada Estado miembro ⁽¹⁾

Nota: Pagos efectuados en 2000 = pagos con créditos de 2000 gastos de operaciones + pagos con prórrogas de 1999.

Rúbricas de las perspectivas financieras

(en millones de euros y %)



⁽¹⁾ El desglose geográfico no se realiza por pagos efectuados a los Estados miembros, sino por asignaciones de gastos de acuerdo con los datos existentes en el sistema informático de contabilidad de la Comisión Sincom 2.

⁽²⁾ Incluido un importe de 27 millones de euros pagado a la Oficina de Publicaciones y a los servicios de la Comisión.

⁽³⁾ Incluido un importe de 186,3 millones de euros pagado por la Comisión al Fondo de Garantía.

Gráfico VII
Evolución y utilización de los créditos para pagos del período 1996 a 2000,
por rúbricas de las perspectivas financieras

(en millones de euros)

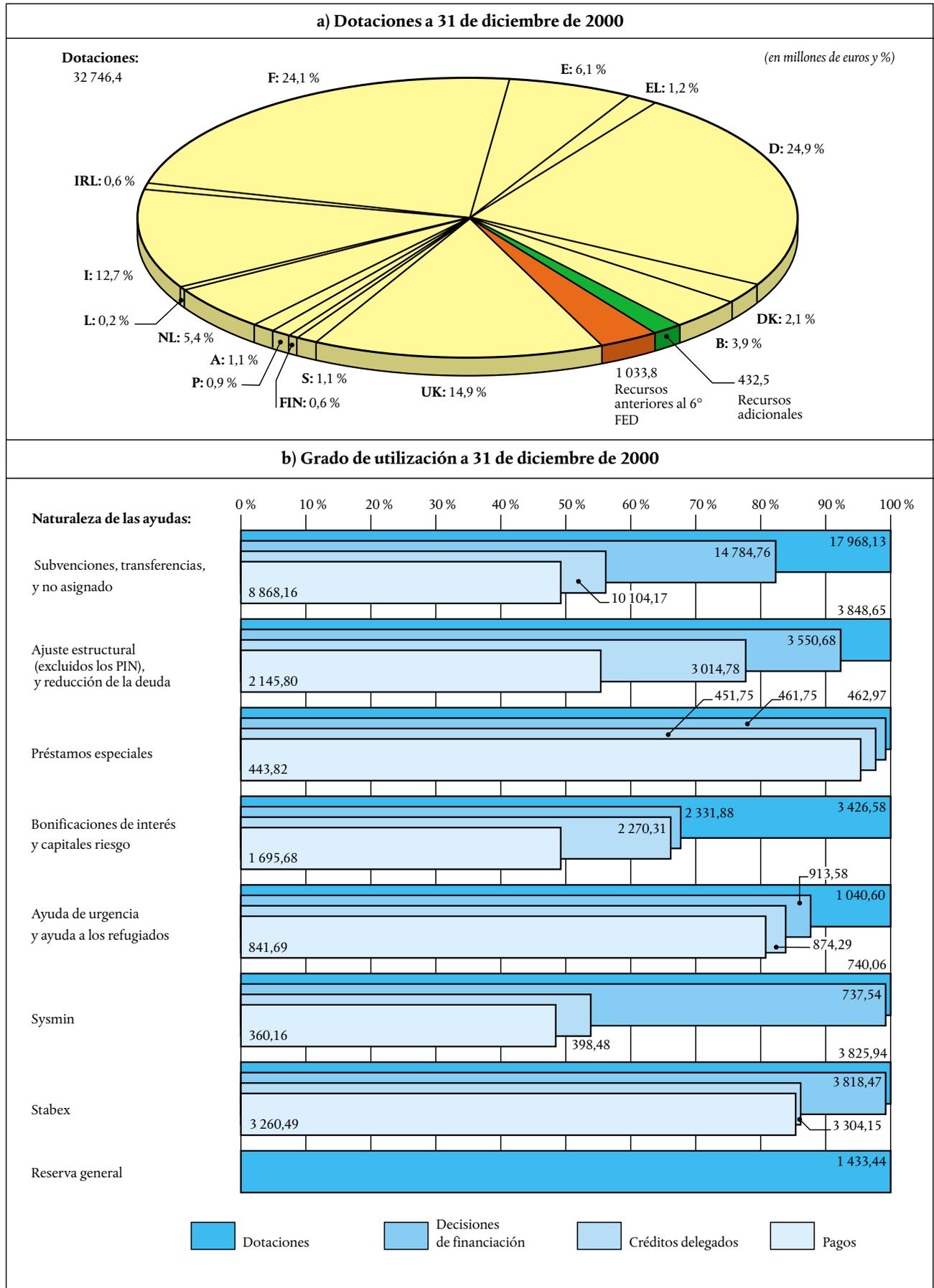
Perspectiva financiera rúbricas/ejercicio (para la definición de las rúbricas, véase el gráfico IV)	Utilización de créditos				Parte de pagos del total (pagos y anulaciones) ⁽²⁾	
	Créditos definitivos ⁽¹⁾	Pagos	Prórroga al ejercicio siguiente	Anulaciones		
	(a)	(b)	(c)	(d) = (a) - (b) - (c)		(e) = (b)/(b) + (d)
1. Política agrícola común	1996	40 816,7	39 080,9	426,9	1 308,8	96,8
	1997	41 187,9	40 623,2	82,4	482,3	98,8
	1998	39 941,4	38 810,0	415,5	715,9	98,2
	1999	40 451,7	39 780,3	138,4	533,0	98,7
	2000	40 822,3	40 505,9	52,3	264,2	99,4
2. Acciones estructurales	1996	25 758,6	24 426,8	36,4	1 295,5	(*) 95,0
	1997	26 426,1	26 059,2	—	366,9	98,6
	1998	28 643,4	28 366,0	204,9	72,5	99,7
	1999	30 657,7	26 663,6	3 748,4	245,8	99,1
	2000	35 579,8	27 590,8	1 470,0	6 519,0	(**) 80,9
3. Políticas internas	1996	5 335,3	4 544,4	160,2	630,7	(**) 87,8
	1997	5 371,3	4 934,7	182,3	254,2	95,1
	1998	5 246,8	4 878,5	163,5	204,7	96,0
	1999	5 243,0	4 473,1	413,8	356,1	(*) 92,6
	2000	6 416,1	5 360,8	378,7	676,6	(**) 88,8
4. Acciones exteriores	1996	4 642,7	3 804,8	225,8	612,1	(**) 86,1
	1997	4 678,3	3 992,0	49,8	636,5	(**) 86,2
	1998	4 515,6	4 067,7	198,4	249,6	(*) 94,2
	1999	5 091,8	4 585,8	273,6	232,4	95,2
	2000	4 201,5	3 841,0	173,7	186,8	95,4
5. Gastos administrativos	1996	4 540,8	3 962,5	453,6	124,7	96,9
	1997	4 739,9	4 129,2	432,4	178,3	95,9
	1998	4 941,0	4 219,4	580,7	140,9	96,8
	1999	5 090,9	4 506,7	445,0	139,3	97,0
	2000	5 173,5	4 643,0	391,1	139,5	97,1
6. Reservas	1996	997,0	235,4	—	761,6	(**) 23,6
	1997	1 202,0	286,1	—	915,9	(**) 23,8
	1998	1 154,0	272,4	—	881,6	(**) 23,6
	1999	846,0	300,1	—	545,9	(**) 35,5
	2000	1 036,0	186,3	—	849,7	(**) 18,0
7. Compensaciones/ayuda preadhesión ⁽³⁾	1996	764,0	701,0	—	63,0	(*) 91,8
	1997	212,0	212,0	—	—	100,0
	1998	99,0	99,0	—	—	100,0
	1999	—	—	—	—	—
	2000	1 579,4	1 203,4	143,5	232,5	(**) 83,8
Presupuesto general - Total	1996	82 855,1	76 755,7	1 302,9	4 796,5	(*) 94,1
	1997	83 817,5	80 236,4	746,9	2 834,2	96,6
	1998	84 541,2	80 713,0	1 563,0	2 265,2	97,3
	1999	87 381,1	80 309,5	5 019,2	2 052,4	97,5
	2000	94 808,6	83 331,1	2 609,3	8 868,2	(*) 90,4

⁽¹⁾ Tras ingresos suplementarios y transferencias entre líneas presupuestarias.

⁽²⁾ El indicador (e) expresa la evolución de la proporción de créditos pagados finalmente durante los ejercicios. La diferencia con respecto al 100 % expresa la parte de créditos finalmente anulados. Los indicadores (e) inferiores al 95 % aparecen marcados con un (*), los inferiores al 90 % con un (**), y los inferiores al 80 % con un (***)

⁽³⁾ Durante el período 1993-1999, la rúbrica 7 cubre las compensaciones a los nuevos Estados miembros, mientras que para el 2000-2006 cubre la ayuda a la preadhesión.

Gráfico de los 6º, 7º y 8º FED consolidados: dotación, reparto y utilización de las ayudas



ANEXO II

Informes y dictámenes aprobados por el Tribunal de Cuentas durante los últimos cinco años

De conformidad con lo dispuesto en los Tratados, el Tribunal de Cuentas tiene la obligación de elaborar un Informe anual. Tiene también la obligación, en virtud de los Tratados y otras normas en vigor, de elaborar informes anuales sobre determinados organismos y actividades comunitarias. Los Tratados confieren además al

Tribunal facultades para formular sus observaciones sobre cuestiones particulares y para emitir dictámenes a petición de cualquiera de las instituciones. La lista que aparece a continuación enumera los informes y dictámenes aprobados por el Tribunal durante los cinco últimos años

Título	Publicación
Informes y dictámenes aprobados por el Tribunal durante el año 2001	
Informe anual y declaración de fiabilidad	
24º Informe anual relativo al ejercicio 2000: — Informe y declaración de fiabilidad sobre las actividades del presupuesto general — Informe anual y declaración de fiabilidad sobre las actividades de los 6º, 7º y 8º FED	Publicado en el presente DO
Informes especiales	
<i>Política agrícola común</i>	
— Informe especial nº 4/2001 sobre la fiscalización del FEOGA-Garantía- aplicación del Sistema integrado de gestión y control (SIGC)	DO C 214 de 31.7.2001
— Informe especial nº 6/2001 sobre las cuotas lecheras	DO C 305 de 30.10.2001
— Informe especial nº 7/2001 sobre restituciones a la exportación: destino y comercialización	DO C 314 de 8.11.2001
— Informe especial nº 8/2001 relativo al régimen de restituciones a la producción de fécula de patata y almidones de cereales y a las ayudas a la fécula de patata	DO C 294 de 19.10.2001
— Informe especial nº 14/2001 relativo al seguimiento del Informe especial nº 19/98 del Tribunal sobre la EEB	DO C 324 de 20.11.2001
<i>Acciones estructurales</i>	
— Informe especial nº 1/2001 sobre la iniciativa comunitaria URBAN	DO C 124 de 25.4.2001
— Informe especial nº 10/2001 sobre el control financiero de los Fondos Estructurales, Reglamentos de la Comisión (CE) nº 2064/97 y (CE) nº 1681/94	DO C 314 de 8.11.2001
— Informe especial nº 12/2001 sobre determinadas intervenciones estructurales a favor del empleo: efecto de las ayudas del FEDER en el empleo y medidas del FSE contra el desempleo de larga duración	DO C 334 de 28.11.2001
<i>Políticas internas</i>	
— Informe especial nº 9/2001 sobre el programa de formación y movilidad de los investigadores	Pendiente de publicación
<i>Acciones exteriores</i>	
— Informe especial nº 2/2001 sobre la gestión de la ayuda humanitaria de emergencia para las víctimas de la crisis de Kosovo (ECHO)	DO C 168 de 12.6.2001
— Informe especial nº 3/2001 relativo a la gestión por la Comisión de los acuerdos internacionales de pesca	DO C 210 de 27.7.2001

Título	Publicación
— Informe especial n° 5/2001 sobre los fondos de contrapartida de asistencia al ajuste estructural asignados a ayudas presupuestarias (séptimo y octavo FED)	DO C 257 de 14.9.2001
— Informe especial n° 11/2001 sobre el programa de cooperación transfronteriza de Tacis	DO C 329 de 23.11.2001
— Informe especial n° 13/2001 sobre la gestión de la política exterior y de seguridad común (PESC)	DO C 338 de 30.11.2001
Informes anuales específicos	
— Informe sobre el control de la eficacia operativa de la gestión del Banco Central Europeo en el ejercicio 1999	DO C 47 de 13.2.2001
— Informe sobre los estados financieros de la CECA al 31 de diciembre de 2000	DO C 185 de 30.6.2001
— Informe anual específico sobre los estados financieros relativos a la gestión, por el Secretario General/Alto Representante del Consejo, de los contratos celebrados por éste último, en su calidad de representante de determinados Estados miembros, para la instalación y funcionamiento del servidor de asistencia de la Unidad de gestión y de la fase II de la red Sirene («contratos Schengen») correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2000	No publicado en el DO
— Informe anual específico sobre los estados financieros relativos a la gestión, por el Secretario General adjunto del Consejo, de los contratos celebrados por éste último, en su calidad de representante de determinados Estados miembros, para la instalación y funcionamiento de la infraestructura de comunicación del entorno Schengen, denominada Sisnet, correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2000	No publicado en el DO
— Informe sobre el control de la eficacia operativa de la gestión del Banco Central Europeo en el ejercicio 2000	Pendiente de publicación
— Informe anual relativo a la CECA del ejercicio 2000	Pendiente de publicación
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia de Abastecimiento de Euratom relativos al ejercicio 2000	No publicado en el DO
— Informe sobre las cuentas financieras de la Agencia de Reconstrucción y la utilización de la ayuda para Kosovo en el año 2000	Pendiente de publicación
— Informe sobre los estados financieros de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV, Angers) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2000	Pendiente de publicación
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (AESST, Bilbao) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2000	Pendiente de publicación
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA, Copenhague) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2000	Pendiente de publicación
— Informe sobre los estados financieros y la gestión de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Fundación Dublín) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2000	Pendiente de publicación
— Informe sobre los estados financieros del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT, Lisboa) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2000	Pendiente de publicación
— Informe sobre los estados financieros del Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (CTOU, Luxemburgo) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2000	Pendiente de publicación
— Informe sobre los estados financieros del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop, Salónica) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2000	Pendiente de publicación
— Informe sobre los estados financieros de la Fundación Europea de Formación (FEF, Turín) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2000	Pendiente de publicación
— Informe sobre los estados financieros del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (OERX, Viena) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2000	Pendiente de publicación
— Informe sobre los estados financieros de las Escuelas Europeas correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2000	Pendiente de publicación
— Informe sobre las cuentas del ejercicio 2000 de la empresa común Joint European Torus (JET)	No publicado en el DO

Título	Publicación
Dictámenes	
— Dictamen n° 1/2001 sobre una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1258/1999 del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común, y otros diversos Reglamentos relativos a esa política	DO C 55 de 21.2.2001
— Dictamen n° 2/2001 sobre una propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas	DO C 162 de 5.6.2001
— Dictamen n° 3/2001 sobre una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas específicas relativas al cese definitivo de funcionarios de la Comisión de las Comunidades Europeas con motivo de la reforma de la Comisión	DO C 162 de 5.6.2001
— Dictamen n° 4/2001 sobre una propuesta de reglamento del Consejo por el que se modifica el reglamento (Euratom, CECA, CEE) n° 549/69, que determina las categorías de los funcionarios y agentes de las Comunidades a las que se aplicarán las disposiciones del artículo 12, del segundo párrafo del artículo 13 y del artículo 14 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades (asunto: imposición de los beneficiarios de la indemnización por cese definitivo)	DO C 162 de 5.6.2001
— Dictamen n° 5/2001 relativo a una propuesta de modificación del Reglamento financiero de la Oficina de Armonización del Mercado interior (OAMI, Alicante)	No publicado en el DO
— Dictamen n° 6/2001 sobre un proyecto de Reglamento de la Comisión por el que se modifica el Reglamento (Euratom, CECA, CE) n° 3418/93 de la Comisión, de 9 de diciembre de 1993, relativo a las normas de desarrollo de disposiciones del Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977	No publicado en el DO
— Dictamen n° 7/2001 sobre una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68: Reglamentos y reglamentaciones aplicables a los funcionarios y otros agentes de las Comunidades Europeas	No publicado en el DO
Informes y dictámenes aprobados por el Tribunal durante el año 2000	
Informe anual y declaración de fiabilidad	
23 ^{er} Informe anual relativo al ejercicio 1999:	DO C 342 de 1.12.2000
— Informe y Declaración de Fiabilidad sobre las actividades del presupuesto general	
— Informe anual y Declaración de Fiabilidad sobre las actividades de los 6°, 7° y 8° FED	
Informes especiales	
<i>Recursos propios</i>	
— Informe especial n° 17/2000 sobre el control por parte de la Comisión de la fiabilidad y comparabilidad de los PNB de los Estados miembros	DO C 336 de 27.11.2000
— Informe especial n° 23/2000 sobre la valoración de mercancías importadas a efectos de aduana (evaluación en aduana)	DO C 84 de 14.3.2001
<i>Política agrícola común</i>	
— Informe especial n° 1/2000 sobre la peste porcina clásica	DO C 85 de 23.3.2000
— Informe especial n° 8/2000 sobre las medidas comunitarias de comercialización de las materias grasas butíricas	DO C 132 de 12.5.2000
— Informe especial n° 11/2000 sobre el régimen de apoyo al aceite de oliva	DO C 215 de 27.7.2000
— Informe especial n° 14/2000 sobre «Ecologización de la PAC»	DO C 353 de 8.12.2000
— Informe especial n° 20/2000 sobre la gestión de la organización común de mercados del azúcar	DO C 50 de 15.2.2001
— Informe especial n° 22/2000 sobre la evaluación del procedimiento reformado de liquidación de cuentas	DO C 69 de 2.3.2001

Título	Publicación
<i>Acciones estructurales</i>	
— Informe especial n° 3/2000 sobre las medidas de ayuda al empleo juvenil del Fondo Social Europeo y del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (sección orientación)	DO C 100 de 7.4.2000
— Informe especial n° 7/2000 relativo al Fondo Internacional para Irlanda y al programa especial de apoyo para la paz y la reconciliación en Irlanda del Norte y en los condados fronterizos de Irlanda (1995-1999)	DO C 146 de 25.5.2000
— Informe especial n° 15/2000 relativo al Fondo de Cohesión	DO C 279 de 2.10.2000
<i>Políticas internas</i>	
— Informe especial n° 10/2000 sobre los contratos públicos adjudicados por el Centro Común de Investigación	DO C 172 de 21.6.2000
— Informe especial n° 9/2000 sobre las redes transeuropeas (RTE) — Telecomunicaciones	DO C 166 de 15.6.2000
<i>Acciones exteriores</i>	
— Informe especial n° 2/2000 relativo a la ayudas aportadas por la Unión Europea a Bosnia y Hercegovina en el marco del restablecimiento de la paz y del Estado de derecho	DO C 85 de 23.3.2000
— Informe especial n° 4/2000 sobre las acciones de rehabilitación de países ACP como instrumento de preparación de la ayuda normal de desarrollo	DO C 113 de 19.4.2000
— Informe especial n° 12/2000 sobre la gestión por la Comisión de medidas en favor del desarrollo de los derechos humanos y la democracia en terceros países	DO C 230 de 10.8.2000
— Informe especial n° 16/2000 relativo a los procedimientos de licitación de los contratos de servicios de los programas Phare y Tacis	DO C 350 de 6.12.2000
— Informe especial n° 18/2000 relativo al programa de suministro de productos agrícolas destinados a la Federación de Rusia	DO C 25 de 25.1.2001
— Informe especial n° 19/2000 sobre la gestión por la Comisión del programa de asistencia de la sociedad palestina	DO C 32 de 31.1.2001
— Informe especial n° 21/2001 sobre la gestión de los programas de ayuda externa a la Comisión (en particular la programación por países, la elaboración de proyectos y la función de las delegaciones)	DO C 57 de 22.2.2001
<i>Gastos administrativos</i>	
— Informe especial n° 5/2000 sobre los gastos inmobiliarios del Tribunal de Justicia (edificios anexos «Erasmus», «Thomas More» y «Anexo C»)	DO C 109 de 14.4.2000
— Informe especial n° 13/2000 sobre los gastos de los grupos políticos del Parlamento Europeo	DO C 181 de 28.6.2000
<i>Instrumentos financieros y actividades bancarias</i>	
— Informe especial n° 6/2000 relativo a la concesión por parte de la Comunidad de bonificaciones de interés a los préstamos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones a las pequeñas y medianas empresas, en el marco de su mecanismo temporal de préstamo	DO C 152 de 31.5.2000
Informes anuales específicos	
— Informe sobre la eficiencia de la gestión del Instituto Monetario Europeo y el Banco Central Europeo en el ejercicio 1998	DO C 133 de 12.5.2000
— Informe sobre los estados financieros de la CECA al 31 de diciembre de 1999	DO C 281 de 4.10.2000
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia de Abastecimiento de Euratom relativos al ejercicio 1999	No publicado en el DO
— Informe sobre las cuentas del ejercicio 1999 de la empresa común JET	No publicado en el DO
— Informe sobre los estados financieros de la gestión, por el Secretario General/Alto Representante del Consejo, de los contratos celebrados por éste último en su calidad de representante de determinados Estados miembros, para la instalación y funcionamiento del servidor de asistencia de la Unidad de gestión y de la red Sirène fase II («contratos Schengen») correspondientes al período del 3 de mayo al 31 de diciembre de 1999.	No publicado en el DO

Título	Publicación
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (EMA, Londres) correspondientes al ejercicio que finalizó al 31 de diciembre de 1999	DO C 373 de 27.12.2000
— Informe sobre los estados financieros de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI, Alicante) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1999	DO C 373 de 27.12.2000
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA, Copenhague) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1999	DO C 373 de 27.12.2000
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (AESST, Bilbao) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1999	DO C 373 de 27.12.2000
— Informe sobre los estados financieros de la Fundación Europea de Formación (FEF, Turín) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1999	DO C 373 de 27.12.2000
— Informe sobre los estados financieros de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV, Angers) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1999	DO C 373 de 27.12.2000
— Informe sobre los estados financieros de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Fundación Dublín) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1999	DO C 373 de 27.12.2000
— Informe sobre los estados financieros del Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (CTOU, Luxemburgo) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1999	DO C 373 de 27.12.2000
— Informe sobre los estados financieros del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop, Salónica) correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1999	DO C 373 de 27.12.2000
— Informe sobre los estados financieros del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (Viena) correspondientes al ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 1999	DO C 373 de 27.12.2000
— Informe sobre los estados financieros de las Escuelas Europeas correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1999	No publicado en el DO
— Informe anual relativo a la CECA del ejercicio 1999	DO C 347 de 4.12.2000

Dictámenes

— Dictamen n° 1/2000 sobre una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento financiero, de 21 de diciembre de 1977, relativo a la separación de las funciones de auditoría interna y de intervención previa (apartado 5 del artículo 24 del Reglamento financiero)	DO C 327 de 17.11.2000
— Dictamen n° 2/2000 sobre una propuesta de modificación del Reglamento financiero de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV, Angers)	No publicado en el DO

Informes y dictámenes aprobados por el Tribunal durante el año 1999

Informe anual y declaración de fiabilidad

22° Informe anual relativo al ejercicio 1998:	DO C 349 de 3.12.1999
— Informe y declaración de fiabilidad sobre las actividades del presupuesto general	
— Informe y declaración de fiabilidad sobre las actividades de los 6°, 7° y 8° FED	

Informes especiales

Recursos propios

— Informe especial n° 8/99 sobre las fianzas y garantías previstas en el código aduanero comunitario para proteger la percepción de los recursos propios tradicionales	DO C 70 de 10.3.2000
--	----------------------

Título	Publicación
<i>Política agrícola común</i>	
— Informe especial n° 1/99 sobre la ayuda a la leche desnatada y a la leche desnatada en polvo destinadas a la alimentación animal	DO C 147 de 27.5.1999
— Informe especial n° 2/99 sobre los efectos de la reforma PAC en el sector de los cereales	DO C 192 de 8.7.1999
<i>Acciones estructurales</i>	
— Informe especial n° 6/99 sobre el principio de adicionalidad	DO C 68 de 9.3.2000
— Informe especial n° 7/99 sobre el desarrollo de los polígonos industriales	DO C 68 de 9.3.2000
<i>Políticas internas</i>	
— Informe especial n° 9/99 sobre las acciones de investigación en el ámbito de la agricultura y de la pesca — Programa FAIR (<i>Fisheries, Agriculture and Agro-Industrial Research</i>)	DO C 92 de 30.3.2000
<i>Acciones exteriores</i>	
— Informe especial n° 4/99 sobre la ayuda financiera a los países y territorios de ultramar en el marco de los 6° y 7° FED	DO C 276 de 29.9.1999
— Informe especial n° 5/99 sobre la cooperación transfronteriza Phare (1994-1998)	DO C 48 de 21.2.2000
<i>Instrumentos financieros y actividades bancarias</i>	
— Informe especial n° 3/99 sobre la gestión y el control de las bonificaciones de interés por los servicios de la Comisión	DO C 217 de 29.7.1999

Informes anuales específicos

— Informe sobre los estados financieros de la CECA al 31 de diciembre de 1998	DO C 240 de 25.8.1999
— Informe anual sobre la CECA para el ejercicio 1998	DO C 338 de 25.11.1999
— Informe sobre las cuentas del ejercicio 1998 de la Agencia de Abastecimiento de Euratom	No publicado en el DO
— Informe sobre los estados financieros del JET correspondientes al ejercicio 1998	No publicado en el DO
— Informe sobre los estados financieros de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Fundación Dublín) correspondiente al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1998	DO C 372 de 22.12.1999
— Informe sobre los estados financieros del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop, Salónica) correspondiente al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1998	DO C 372 de 22.12.1999
— Informe relativo a las cuentas de las Escuelas Europeas del ejercicio 1998	No publicado en el DO
— Informe sobre el control de la eficiencia de la gestión del Instituto Monetario Europeo en el ejercicio 1997	DO C 164 de 10.6.1999
— Informe sobre los estados financieros de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV, Angers) correspondiente al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1998	DO C 372 de 22.12.1999
— Informe sobre los estados financieros de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI, Alicante) correspondiente al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1998	DO C 372 de 22.12.1999
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el trabajo (AESST, Bilbao) correspondiente al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1998	DO C 372 de 22.12.1999
— Informe relativo a los estados financieros de la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA, Copenhague) correspondiente al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1998	DO C 372 de 22.12.1999
— Informe sobre los estados financieros del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT, Lisboa) correspondiente al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1998	DO C 372 de 22.12.1999

Título	Publicación
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (EMEA, Londres) correspondiente al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1998	DO C 372 de 22.12.1999
— Informe sobre los estados financieros del Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (CTOU, Luxemburgo) correspondiente al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1998	DO C 372 de 22.12.1999
— Informe sobre los estados financieros de la Fundación Europea de Formación (FEF, Turín) correspondiente al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 1998	DO C 372 de 22.12.1999
— Informe sobre los estados financieros del Observatorio Europeo del Racismo y Xenofobia (Viena) para el período del 1 de marzo al 31 de diciembre de 1998	DO C 372 de 22.12.1999

Dictámenes

— Dictamen n° 1/99 sobre una propuesta de modificación del Reglamento financiero del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT, Lisboa)	No publicado en el DO
— Dictamen n° 2/99 sobre una propuesta modificada de un Reglamento (CE, Euratom) del Consejo relativo a las investigaciones que lleve a cabo la Oficina de Lucha contra el Fraude	DO C 154 de 1.6.1999
— Dictamen n° 3/99 sobre una propuesta modificada del Reglamento (CE, CECA, Euratom) del Consejo por la que se modifica el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas [propuesta presentada por la Comisión en el documento COM (1998) 676 final de 20 de noviembre de 1998]	DO C 154 de 1.6.1999
— Dictamen n° 4/99 sobre una propuesta de modificación del Reglamento financiero de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (AESST, Bilbao)	No publicado en el DO
— Dictamen n° 5/99 sobre el régimen y el fondo voluntario de pensión complementaria de los diputados al Parlamento Europeo	No publicado en el DO
— Dictamen n° 6/99 sobre el proyecto de modificación del Reglamento Obnova para la creación de una agencia de reconstrucción de Kosovo	No publicado en el DO
— Dictamen n° 7/99 sobre una propuesta de modificación del Reglamento financiero del Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (CTOU, Luxemburgo)	No publicado en el DO
— Dictamen n° 8/99 relativo a una propuesta de Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios de la Unión Europea [documento COM(1999) 333 final]	DO C 310 de 28.10.1999
— Dictamen n° 9/99 sobre una propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la disciplina presupuestaria [documento COM(1999) 364 final]	DO C 334 de 23.11.1999

Informes y dictámenes aprobados por el Tribunal durante el año 1998

Informe anual y declaración de fiabilidad

21° Informe anual relativo al ejercicio 1997 :	DO C 349 de 17.11.1998
— Informe y declaración de fiabilidad sobre las actividades del presupuesto general	
Informe y declaración de fiabilidad sobre las actividades de los 6° y 7° FED	

Informes especiales

Recursos propios

— Informe especial n° 6/98 sobre el balance del sistema de recursos propios basado en el IVA y el PNB	DO C 241 de 31.7.1998
— Informe especial n° 9/98 sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea en materia del IVA aplicable a los intercambios intracomunitarios	DO C 356 de 20.11.1998
— Informe especial n° 13/98 sobre la fiscalización del empleo de técnicas de análisis de riesgos en el control aduanero y en el despacho de mercancías	DO C 375 de 3.12.1998

Título	Publicación
<i>Política agrícola común</i>	
— Informe especial n° 2/98 sobre las decisiones de la Comisión de 23 de abril y 30 de julio de 1997 sobre la liquidación de las cuentas de 1993 del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), sección «Garantía»	DO C 121 de 20.4.1998
— Informe especial n° 4/98 sobre la importación a tipos reducidos de exacción reguladora y la salida al mercado de productos lácteos procedentes de Nueva Zelanda y del queso suizo	DO C 127 de 24.4.1998 y DO C 191 de 18.6.1998
— Informe especial n° 19/98 sobre la financiación comunitaria de determinadas medidas adoptadas a raíz de la crisis de la EEB	DO C 383 de 9.12.1998
— Informe especial n° 20/98 sobre la fiscalización de los controles físicos de los productos agrícolas que benefician de restituciones a la exportación	DO C 375 de 3.12.1998
— Informe especial n° 21/98 sobre el procedimiento de autorización y certificación aplicado a la liquidación de las cuentas de 1996 de los gastos del FEOGA-Garantía	DO C 389 de 14.12.1998
<i>Acciones estructurales</i>	
— Informe especial n° 3/98 sobre la aplicación por parte de la Comisión de la política y la actuación de la Unión Europea en el ámbito de la contaminación de las aguas	DO C 191 de 18.6.1998
— Informe especial n° 12/98 sobre la ejecución de los programas operativos destinados a fomentar el desarrollo rural en las zonas de la letra b) del objetivo n° 5	DO C 356 de 20.11.1998
— Informe especial n° 14/98 sobre el cierre de las formas de intervención del FEDER	DO C 368 de 27.11.1998
— Informe especial n° 15/98 sobre la evaluación de las intervenciones de los Fondos Estructurales para los períodos 1989-1993 y 1994-1999	DO C 347 de 16.11.1998
— Informe especial n° 16/98 sobre la ejecución de los créditos de las acciones estructurales para el período de programación 1994-1999	DO C 347 de 16.11.1998
— Informe especial n° 18/98 sobre las medidas comunitarias adoptadas para fomentar la creación de sociedades mixtas en el sector pesquero	DO C 393 de 16.12.1998
— Informe especial n° 22/98 sobre la gestión de la Comisión en aplicación de medidas de fomento de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	DO C 393 de 16.12.1998
<i>Políticas internas</i>	
— Informe especial n° 17/98 sobre el apoyo a las fuentes renovables de energía a través de las acciones de costes compartidos del programa Joule-thermie y de las acciones piloto del programa Altener	DO C 356 de 20.11.1998
— Informe especial n° 23/98 sobre las medidas de información y comunicación a cargo de la Comisión	DO C 393 de 16.12.1998
<i>Acciones exteriores</i>	
— Informe especial n° 1/98 sobre la cooperación financiera y técnica bilateral con países terceros mediterráneos	DO C 98 de 31.3.1998
— Informe especial n° 5/98 sobre la reconstrucción de la antigua Yugoslavia (período 1996-1997)	DO C 241 de 31.7.1998
— Informe especial n° 7/98 sobre el programa comunitario de ayuda al desarrollo relativo a Sudáfrica (1986-1996)	DO C 241 de 31.7.1998
— Informe especial n° 11/98 sobre el desarrollo del sector privado Phare y Tacis en el período 1991-1996 (programas de apoyo a las PYME, al desarrollo regional y a la reestructuración de empresas)	DO C 335 de 3.11.1998
— Informe especial n° 24/98 sobre las operaciones de capital riesgo financiadas con los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo	DO C 389 de 14.12.1998
— Informe especial n° 25/98 sobre las operaciones emprendidas por la Unión Europea en el ámbito de la seguridad nuclear en los países de Europa Central y Oriental (PECO) y en los nuevos Estados independientes (NEI) (período 1990-1997)	DO C 35 de 9.2.1999

Título	Publicación
<i>Gastos administrativos</i>	
— Informe especial n° 8/98 sobre los servicios de la Comisión encargados de combatir el fraude, en especial la Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude (UCLAF)	DO C 230 de 22.7.1998
— Informe especial n° 10/98 sobre los gastos y las dietas de los diputados del Parlamento Europeo	DO C 243 de 3.8.1998

Informes anuales específicos

— Informe sobre los estados financieros de la CECA al 31 de diciembre de 1997	DO C 255 de 13.8.1998
— Informe anual sobre la CECA para el ejercicio 1997	DO C 352 de 18.11.1998
— Informe sobre las cuentas del ejercicio 1997 de la Agencia de Abastecimiento de Euratom	No publicado en el DO
— Informe sobre los estados financieros del JET correspondientes al ejercicio 1997	No publicado en el DO
— Informe sobre las cuentas del ejercicio 1997 de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Fundación de Dublín)	DO C 406 de 28.12.1998
— Informe sobre las cuentas y la gestión del ejercicio 1997 del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop, Salónica)	DO C 406 de 28.12.1998
— Informe sobre las cuentas del ejercicio 1997 de las Escuelas Europeas	No publicado en el DO
— Informe sobre los estados financieros de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV, Angers) correspondientes al ejercicio 1997	DO C 406 de 28.12.1998
— Informe sobre los estados financieros de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI, Alicante) correspondientes al ejercicio 1997	DO C 406 de 28.12.1998
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (AESS, Bilbao) correspondientes al ejercicio 1997	DO C 406 de 28.12.1998
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA, Copenhague) correspondientes al ejercicio 1997	DO C 406 de 28.12.1998
— Informe sobre los estados financieros del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT, Lisboa) correspondientes al ejercicio 1997	DO C 406 de 28.12.1998
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea para la Evaluación de los Medicamentos (EMA, Londres) correspondientes al ejercicio 1997	DO C 406 de 28.12.1998
— Informe sobre los estados financieros del Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (CTOU, Luxemburgo) correspondientes al ejercicio 1997	DO C 406 de 28.12.1998
— Informe sobre los estados financieros de la Fundación Europea de Formación (FEF, Turín) correspondientes al ejercicio 1997	DO C 406 de 28.12.1998

Dictámenes

— Dictamen n° 1/98 sobre una propuesta de Reglamento (CE, Euratom) del Consejo por la que se aplica la Decisión 94/728/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades	DO C 145 de 9.5.1998
— Dictamen n° 2/98 sobre una propuesta de Reglamento (Euratom, CECA, CE) del Consejo relativa a la modificación del Reglamento (Euratom, CECA, CEE) n° 549/69, que determina las categorías de los funcionarios y agentes de las Comunidades Europeas a las que se aplicarán las disposiciones del artículo 12, del párrafo segundo del artículo 13 y del artículo 14 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades	DO C 191 de 18.6.1998
— Dictamen n° 3/98 sobre el proyecto de Reglamento financiero aplicable al Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia	No publicado en el DO
— Dictamen n° 4/98 sobre una propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por la que se modifica el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68, por el que se establece el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, el régimen aplicable a los otros agentes de estas Comunidades así como los demás reglamentos aplicables a dichos funcionarios y agentes, en relación con el establecimiento de las retribuciones, pensiones y otros derechos pecuniarios en euros	No publicado en el DO

Título	Publicación
— Dictamen n° 5/98 sobre una propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68, que establece el estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, así como el régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades (asunto: coeficiente corrector)	No publicado en el DO
— Dictamen n° 6/98 sobre una propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68, que establece el estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, así como el régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades (asunto: asistentes parlamentarios)	No publicado en el DO
— Dictamen n° 7/98 sobre la eficacia de los métodos de cobro practicados por el CES y sobre el nuevo sistema de gestión y reembolso de los gastos de viaje creado por el CES	No publicado en el DO
— Dictamen n° 8/98 sobre una propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por la que se establece el régimen agromonetario del euro [ref. 98/0214] y una propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a las medidas transitorias para la introducción del euro en la política agrícola común [ref. 98/0215]	DO C 368 de 27.11.1998
— Dictamen n° 9/98 sobre la propuesta de Reglamento (CE, CECA, Euratom) del Consejo que modifica el Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977 aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas [propuesta presentada por la Comisión en el documento COM(1998) 206 final de 3 de abril de 1998]	DO C 7 de 11.1.1999
— Dictamen n° 10/98 sobre algunas propuestas de Reglamentos contenidas en la Agenda 2000	DO C 401 de 22.12.1998
— Dictamen n° 11/98 sobre una propuesta de modificación del Reglamento n° CB-1-95 del Comité presupuestario de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI, Alicante) de 27 de febrero de 1996 (Reglamento financiero)	No publicado en el DO

Informes y Dictámenes aprobados durante el año 1997

Informe anual y declaración de fiabilidad

— 20° Informe anual y declaración de fiabilidad (presupuesto general y FED) correspondientes al ejercicio 1996	DO C 348 de 18.11.1997
--	------------------------

Informes especiales

Política agrícola común

— Informe especial n° 1/97 sobre las Decisiones de 10 de abril de 1996 y 20 de noviembre de 1996 de la Comisión sobre la liquidación de las cuentas de 1992 y determinados gastos de 1993	DO C 52 de 21.2.1997
— Informe especial n° 4/97 sobre la fiscalización de ciertos aspectos de las medidas alemanas de reunificación que implican pagos de compensación del FEOGA y restituciones a la exportación	DO C 144 de 13.5.1997
— Informe especial n° 5/97 sobre la gestión del comercio comunitario de cereales con restituciones a la exportación, regímenes especiales de importación y regímenes de ayuda regional	DO C 159 de 26.5.1997

Acciones exteriores

— Informe especial n° 2/97 sobre la ayuda humanitaria aportada por la Unión Europea entre 1992 y 1995	DO C 143 de 12.5.1997
— Informe especial n° 3/97 sobre el sistema descentralizado de ejecución del programa Phare	DO C 175 de 9.6.1997
— Informe especial n° 6/97 sobre las subvenciones Tacis concedidas a Ucrania	DO C 171 de 5.6.1997

Gastos administrativos

— Informe especial n° 7/97 sobre el control de la Asociación Europea de Cooperación (AEC)	No publicado en el DO
---	-----------------------

Título	Publicación
Informes anuales específicos	
— Informe sobre los estados financieros de la CECA al 31 de diciembre de 1996	DO C 242 de 8.8.1997
— Informe anual sobre la CECA correspondiente al ejercicio 1996	DO C 380 de 15.12.1997
— Informe sobre las cuentas del ejercicio 1996 de la Agencia de Abastecimiento de Euratom	No publicado en el DO
— Informe sobre los estados financieros del JET correspondientes al ejercicio 1996	No publicado en el DO
— Informe sobre las cuentas del ejercicio 1996 de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Fundación de Dublín)	DO C 393 de 29.12.1997
— Informe sobre las cuentas y la gestión del ejercicio 1996 del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop, Salónica)	DO C 393 de 29.12.1997
— Informe sobre las cuentas del ejercicio 1996 de las Escuelas Europeas	No publicado en el DO
— Informe sobre el control de la eficiencia de la gestión del Instituto Monetario Europeo correspondiente al ejercicio 1996	DO C 42 de 9.2.1998
— Informe sobre los estados financieros de la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV, Angers) correspondientes a los ejercicios 1995 y 1996	DO C 393 de 29.12.1997
— Informe sobre los estados financieros de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI, Alicante) correspondientes al ejercicio 1996	DO C 393 de 29.12.1997
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (AESST, Bilbao) correspondientes al ejercicio 1996	DO C 393 de 29.12.1997
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA, Copenhague) correspondientes al ejercicio 1996	DO C 393 de 29.12.1997
— Informe sobre los estados financieros del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT, Lisboa) correspondientes al ejercicio 1996	DO C 393 de 29.12.1997
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (EMA, Londres) correspondientes al ejercicio 1996	DO C 393 de 29.12.1997
— Informe sobre los estados financieros del Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (CTOU, Luxemburgo) correspondientes a los ejercicios 1995 y 1996	DO C 393 de 29.12.1997
— Informe sobre los estados financieros de la Fundación Europea de Formación (FEF, Turín) correspondientes al ejercicio 1996	DO C 393 de 29.12.1997
Dictámenes	
— Dictamen n° 1/97 sobre las condiciones de ejecución de los gastos de la política exterior y de seguridad común (PESC)	No publicado en el DO
— Dictamen n° 2/97 sobre una propuesta de Reglamento (Euratom, CECA, CE) del Consejo por el que se determinan los poderes y obligaciones de los agentes acreditados por la Comisión en virtud de los apartados 2 y 3 del artículo 18 del Reglamento (CEE, Euratom) n° 1552/89	DO C 175 de 9.6.1997
— Dictamen n° 3/97 sobre el proyecto de Reglamento financiero aplicable a la cooperación para la financiación del desarrollo con arreglo al Cuarto Convenio ACP-CE modificado por el Acuerdo de 4 de noviembre de 1995	DO C 223 de 22.7.1997
— Dictamen n° 4/97 sobre la propuesta de Reglamento (Euratom, CECA, CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento de 21 de diciembre de 1977 aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas [doc. COM(96) 351 final]	DO C 57 de 23.2.1998
— Dictamen n° 5/97 sobre una propuesta de Reglamento (CE, Euratom) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE, Euratom) n° 1552/89 del Consejo por el que se aplica la Decisión 94/728/CE, Euratom del Consejo sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas	DO C 15 de 19.1.1998
— Dictamen n° 6/97 sobre el proyecto de Reglamento financiero aplicable a la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV, Angers)	No publicado en el DO
Informes y Dictámenes aprobados durante el año 1996	
Informe anual y declaración de fiabilidad	
— 19º Informe anual relativo al ejercicio 1995	DO C 340 de 12.11.1996
— Declaraciones de fiabilidad (presupuesto General y FED) sobre el ejercicio 1995	DO C 395 de 31.12.1996

Título	Publicación
Informes especiales	
<i>Acciones estructurales</i>	
— Informe especial n° 3/96 sobre la política de turismo y su promoción	DO C 17 de 16.1.1997
<i>Acciones exteriores</i>	
— Informe especial n° 1/96 sobre los programas MED	DO C 240 de 19.8.1996
— Informe especial n° 2/96 sobre las cuentas del Administrador y de la administración de la Unión Europea, Mostar (AMUE)	DO C 287 de 30.9.1996
— Informe especial n° 4/96 sobre las cuentas de la Unidad electoral europea establecida en virtud de la acción común de política exterior y de seguridad común consistente en la observación de las elecciones palestinas	DO C 57 de 24.2.1997
— Informes relativos a las operaciones financiadas mediante las contribuciones de los países terceros miembros del Espacio Económico Europeo en los ejercicios 1994 y 1995	No publicados en el DO
Informes anuales específicos	
— Informe sobre los estados financieros de la CECA al 31 de diciembre de 1995	DO C 251 de 29.8.1996
— Informe anual sobre la CECA para el ejercicio 1995	DO C 377 de 13.12.1996
— Informe sobre las cuentas del ejercicio de 1995 de la Agencia de Abastecimiento de Euratom	No publicado en el DO
— Informe sobre los estados financieros del JET correspondientes al ejercicio 1995	No publicado en el DO
— Informe sobre las cuentas del ejercicio 1995 de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Fundación de Dublín)	DO C 81 de 13.3.1997
— Informe sobre las cuentas del ejercicio 1995 del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop, Salónica)	DO C 81 de 13.3.1997
— Informe sobre las cuentas del ejercicio 1995 de las Escuelas Europeas	No publicado en el DO
— Informe sobre el control de la eficiencia de la gestión del Instituto Monetario Europeo correspondiente al ejercicio 1994	DO C 394 de 31.12.1996
— Informe sobre el control de la eficiencia de la gestión del Instituto Monetario Europeo correspondiente al ejercicio 1995	DO C 394 de 31.12.1996
— Informe sobre los estados financieros de la Oficina de Armonización del Mercado Interior correspondientes al período del 1 de septiembre de 1994 al 31 de diciembre de 1995	DO C 81 de 13.3.1997
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea de Medio Ambiente correspondientes al período del 1 de septiembre de 1994 al 31 de diciembre de 1995	DO C 81 de 13.3.1997
— Informe sobre los estados financieros del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías correspondientes al período del 1 de noviembre de 1994 al 31 de diciembre de 1995	DO C 81 de 13.3.1997
— Informe sobre los estados financieros de la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos correspondientes al período del 1 de septiembre de 1994 al 31 de diciembre de 1995	DO C 81 de 13.3.1997
— Informe sobre los estados financieros de la Fundación Europea de Formación correspondientes al período del 1 de noviembre de 1994 al 31 de diciembre de 1995	DO C 81 de 13.3.1997
Dictámenes	
— Dictamen n° 1/96 sobre la propuesta de Reglamento financiero aplicable al Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea	No publicado en el DO
— Dictamen técnico relativo a los compromisos financieros que rigen los inmuebles del Tribunal de Justicia	No publicado en el DO
— Dictamen n° 2/96 sobre el proyecto de Reglamento financiero aplicable a la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo	No publicado en el DO
— Dictamen n° 3/96 sobre una propuesta de Decisión del Consejo sobre el Fondo Europeo de Garantía para fomentar la producción cinematográfica y televisiva	DO C 338 de 11.11.1996

Título	Publicación
— Dictamen n° 4/96 sobre la gestión de los recursos informáticos del Parlamento Europeo	No publicado en el DO
— Dictamen n° 5/96 sobre el proyecto de modificación de Reglamento financiero aplicable a la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos	No publicado en el DO
— Dictamen n° 6/96 sobre el proyecto de modificación de Reglamento financiero aplicable a la Agencia Europea de Medio Ambiente	No publicado en el DO

RECTIFICACIONES**Rectificación al Informe Anual relativo al ejercicio 2000 — Informe sobre las actividades del presupuesto general, acompañado de las respuestas de las instituciones**

(«Diario Oficial de las Comunidades Europeas» C 359 de 15 de diciembre de 2001)

(2002/C 92/02)

En la columna derecha de la página 317, la respuesta 7.16 de la Comisión pasa a tener el número 7.17 y recoger el texto del apartado 7.17 que figura en la página siguiente. La respuesta al apartado 7.16 rezará como sigue:

«7.16. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión incluyó este dato en sus estados financieros definitivos correspondientes al ejercicio 2000 a finales de septiembre de 2001.

La Comisión está negociando un nuevo convenio con el Estado belga y la sociedad Berlaymont 2000 para fijar definitivamente los costes de renovación.».

CORRECCIÓN DE ERRORES**Corrección de errores del Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2000 — Informe sobre las actividades financiadas por el presupuesto general, acompañado de las respuestas de las instituciones**

(«Diario Oficial de las Comunidades Europeas» C 359 de 15 de diciembre de 2001)

(2003/C 36/12)

En la página 71, se eliminarán el apartado 2.38 y la nota 24 a pie de página (apreciación específica en el contexto de la declaración de fiabilidad), así como la correspondiente respuesta de la Comisión.
