COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 17.10.2005
COM(2005) 506 final

INFORME DE SÍNTESIS DE LA COMISIÓN

Respuestas de los Estados miembros al Informe Anual 2003 del Tribunal de Cuentas

ÍNDICE

1. Introducción....3
2. Síntesis de las respuestas de los Estados miembros....3
2.1. Opiniones de los Estados miembros sobre un marco de control interno comunitario....3
2.2. Opiniones de los Estados miembros sobre las observaciones específicas formuladas por Tribunal de Cuentas....6
3. Errores en la DF....6
4. Conclusión....7

1. INTRODUCCIÓN

Inmediatamente después de que el Tribunal de Cuentas transmitiera su *Informe Anual relativo al ejercicio presupuestario 2003*[1] en noviembre de 2004, la Comisión comunicó a los distintos Estados miembros las observaciones del informe específicamente referidas a ellos. La Comisión invitó asimismo a los Estados miembros a contestar a dos preguntas generales relacionadas con el *Dictamen n° 2/2004 del Tribunal de Cuentas sobre el modelo de "auditoría única" (y una propuesta de marco de control interno comunitario)*[2] (en lo sucesivo, "el dictamen MCCI").

El Reglamento financiero establece que la Comisión debe transmitir un resumen de las respuestas de los Estados miembros al Tribunal de Cuentas, al Consejo y al Parlamento Europeo antes del 15 de febrero[3]. Debido a la recepción tardía de algunas respuestas, así como al tiempo necesario para la traducción de las respuestas y del propio informe, este plazo no pudo cumplirse. No obstante, la Comisión presentó las principales conclusiones de las respuestas al Consejo antes de que el Consejo decidiera sus recomendaciones al Parlamento Europeo sobre la aprobación de la gestión del ejercicio 2003[4].

19 Estados miembros contestaron tanto a las dos preguntas generales como a las observaciones específicamente referentes a ellos. Otros tres Estados miembros contestaron solamente a las observaciones específicas.

El objetivo de este informe es presentar un resumen de las respuestas de los Estados miembros. La sección 2 resume las respuestas a las dos preguntas generales y a las observaciones del Tribunal específicamente relativas a los Estados miembros. En la sección 3 se aborda el problema de los errores en la Declaración de Fiabilidad (DF). La sección 4 presenta la conclusión.

2. SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

2.1. Opiniones de los Estados miembros sobre un marco de control interno comunitario

El Tribunal de Cuentas publicó en abril de 2004 su dictamen MCCI, en el que establecía algunos principios generales para un marco de control interno comunitario (*véase Anexo I*). El Tribunal destacó este dictamen en la introducción general a su *Informe Anual 2003*[5]. La Comisión considera que dicho dictamen constituye una contribución muy importante y valiosa al debate sobre cómo mejorar ulteriormente el marco de control interno comunitario[6].

---

1 Véase DO C 293 de 30.11.2004.

2 Véase DO C 107 de 30.4.2004.

3 Véase artículo 143, apartado 6, del *Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas*, Reglamento del Consejo (CE, Euratom) nº 1605/2002, de 25 de junio de 2002 (DO L 248 de 16.9.2002).

4 Carta de 15 de febrero de 2005 del Vicepresidente Siim Kallas al Presidente del Consejo (ECOFIN) Jean-Claude Juncker.

5 Véase el punto 0.5 del *Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio presupuestario 2003*, DO C 293 de 30.11.2004.

6 El marco de control interno comunitario se define como el conjunto de acciones que la Comisión tiene en cuenta en su gestión del riesgo. Esto incluye, por ejemplo, controles internos dentro de la propia

Como los Estados miembros participan en la gestión compartida de aproximadamente el 80 por ciento de los fondos de la UE, la Comisión consideró que un seguimiento apropiado del dictamen del Tribunal debe basarse también en la información procedente de los Estados miembros. Así, la Comisión invitó a los Estados miembros a contestar a dos preguntas generales relacionadas con las cuestiones planteadas en el dictamen del Tribunal.

Pregunta n° 1

En su dictamen nº 2/2004 sobre el modelo de auditoría única, el Tribunal incluía una propuesta para un marco de control interno comunitario. En las áreas de gestión compartida, el Tribunal propone el desarrollo de una cadena de tareas y responsabilidades que va desde los administradores inmediatos de los fondos (controles primarios) a la Comisión (controles de supervisión) a través de una función central de control del Estado miembro. Este modelo presupone que cada nivel puede basarse y utilizar (es decir, tiene acceso a) los resultados de los otros organismos de control. En general, ¿están ustedes de acuerdo con este modelo basado en el concepto de "cadena" y apoyarían ustedes el desarrollo de este tipo de modelo en los ámbitos en que todavía no existe? ¿Qué puede hacerse en la práctica para mejorar la coordinación de los controles? ¿Apoyarían ustedes, por ejemplo, los contratos de confianza propuestos por la Comisión en el ámbito de los Fondos Estructurales?

19 Estados miembros ya han contestado. Ninguno rechaza la idea de un marco de control interno comunitario, pero algunos expresan reservas o formulan comentarios:

- Deberían definirse claramente las **responsabilidades** de todas las partes implicadas. La Comisión seguirá siendo responsable de la ejecución del presupuesto de la UE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 274 del Tratado.
- Varios Estados miembros subrayan que **ya existe en cierta medida un marco de control interno**.
- La cadena de control debe contar a todos los niveles con **normas comunes de control financiero y auditoría interna**. Tales normas deberían desarrollarse en el marco de una plena colaboración entre la Comisión y los Estados miembros y deberían basarse en normas internacionales ya existentes. Algunos Estados miembros mencionan los recursos propios como un ámbito en el que la Comisión y los Estados miembros cooperan efectivamente en la armonización de los procedimientos de auditoría y control.
- **Los costes y los beneficios** deben estar razonablemente equilibrados. Cualquier cambio en el marco de control interno comunitario debería redundar en la simplificación del sistema y no aumentar la carga administrativa. Un Estado miembro propone que el presupuesto de la UE soporte los costes de los controles que debe realizar el Estado miembro. Otro sostiene que el apoyo a las actividades de auditoría y control en el marco de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión debe seguir financiándose mediante medidas de asistencia técnica. Un

---

Comisión, misiones realizadas por la propia Comisión, misiones confiadas a auditores externos y sistemas de control interno o auditoría de los Estados miembros e instituciones nacionales de auditoría. Así pues, el marco de control interno comunitario no incluye la auditoría externa llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas.

Estado miembro observa que es difícil calcular de forma exacta los costes de los controles a cargo de las autoridades nacionales debido a la compleja variedad de las actividades de control para un tipo determinado de gastos.

- Varios Estados miembros observan que deben tenerse en cuenta las **diferencias en las culturas y prácticas administrativas nacionales**.
- Algunos Estados miembros abogan por la armonización y puesta en común de la **información** documental, mientras que otros piensan que los informes de los organismos nacionales no pueden considerarse propiedad de la Unión. En unos pocos casos, los Estados miembros prevén complicaciones legales si se permite el acceso directo a tales informes en otros niveles de control.
- Algunos Estados miembros señalan que **la imprecisión de la legislación y la falta de directrices** generan irregularidades.
- Finalmente, algunos Estados miembros sostienen que un cambio en el papel de los Estados miembros en el marco de control interno debe compensarse mediante un **enfoque distinto de las actividades de auditoría y control del Tribunal de Cuentas y de la Comisión** que implicara, por ejemplo, reducir las actividades de control en los Estados miembros en general y privilegiar las auditorias de los sistemas sobre los controles in situ.

Pregunta n° 2

Hasta 2001, el Tribunal de Cuentas basó sus Declaraciones de Fiabilidad en los errores detectados en una muestra limitada de pagos cargados al presupuesto de la UE de un determinado ejercicio, y llegó a la conclusión de que el nivel de irregularidad encontrado en los fondos gestionados de manera asociada era demasiado elevado. Sin embargo, cierto nivel de irregularidad resulta inevitable en la medida en que los sistemas de control no están pensados para detectar cada posible pago irregular, sino para limitar el riesgo a que se expone el presupuesto de la UE:

- a través de sanciones disuasorias aplicadas cuando se detectan irregularidades en el 5 por ciento de las solicitudes de pago verificadas in situ en el marco del SIGC aplicado en el sector agrario

- a través de recuperaciones en un ejercicio presupuestario posterior cuando se presenta una solicitud de pago final en el marco de una subvención, o en los casos en que se detecta una irregularidad en el marco de una auditoría ex-post.

El Tribunal trabaja actualmente en la posibilidad de basar en el futuro la Declaración de Fiabilidad en su evaluación de los sistemas de supervisión y control establecidos para gestionar el riesgo de irregularidad en las solicitudes de pago, en vez de en los errores individuales detectados en el marco de sus auditorias.

¿Cuál es el mejor sistema para que los Estados miembros puedan proporcionar pruebas de que existen sistemas de supervisión y control capaces de mantener el riesgo de irregularidades en los fondos de la UE dentro de unos límites razonables?

19 Estados miembros ya han contestado. El contenido de las respuestas varía debido a que algunos Estados miembros han descrito el marco actual de control existente en el Estado miembro mientras que otros han formulado observaciones sobre el papel de los Estados miembros en términos generales.

Muy pocos Estados miembros han ofrecido ideas sobre cómo, a un nivel operativo, deben los Estados miembros proporcionar pruebas de que el riesgo de irregularidades en los fondos de la UE se mantiene dentro de unos límites razonables. Uno propone que cada Estado miembro disponga de un organismo central de coordinación que lleve a cabo una supervisión efectiva y constante. Otro sugiere introducir el principio de una única autoridad de control para cada Estado miembro. Y un tercero propone que cada Estado miembro presente a la Comisión un informe anual y una declaración, basados en el mismo modelo utilizado internamente por la Comisión.

Todos los Directores Generales de la Comisión deben presentar un informe anual de actividades y firmar una declaración anual en que se certifique que los fondos gestionados por la Dirección General se han utilizado para el propósito previsto de conformidad con los principios de una gestión financiera sana y que los procedimientos de control existentes ofrecen las garantías necesarias por lo que se refiere a la legalidad y regularidad de las transacciones subyacentes.

2.2. Opiniones de los Estados miembros sobre las observaciones específicas formuladas por Tribunal de Cuentas

22 Estados miembros ya han contestado a las observaciones específicas del Tribunal. Casi todos formulan comentarios sobre la mayoría de las observaciones específicas en los casos en que se espera una respuesta. En más de un caso de cada cuatro, los Estados miembros indican que bien discrepan de las observaciones del Tribunal, bien consideran que el problema debe seguir debatiéndose.

Los desacuerdos entre el Tribunal y los Estados miembros son de distinta naturaleza, pero entre los problemas más frecuentes cabe citar: a) la subvencionabilidad de los gastos; b) la estructura de los controles (es decir, los métodos de muestreo, análisis del riesgo y extrapolación); y c) el efecto previsto en el presupuesto comunitario si se tiene en cuenta que las correcciones se han hecho o se harán en pagos posteriores.

Varios Estados miembros señalan que el Tribunal no ha tomado sus respuestas en consideración en el *Informe Anual 2003*. Dos piensan que no se les notificaron debidamente las observaciones antes de que aparecieran recogidas en el *Informe Anual 2003*.

Algunos señalan que las observaciones del Tribunal se basan en irregularidades detectadas en transacciones individuales y no significan necesariamente que haya irregularidades sistemáticas en, por ejemplo, un programa de los Fondos Estructurales. Un Estado miembro subraya que el proceso actual hace imposible que los Estados miembros se beneficien del ejercicio. El Tribunal debería más bien presentar un examen cualitativo de los sistemas examinados ya que esta información sería de más utilidad para los Estados miembros.

Otro Estado propone que el Tribunal incluya un breve resumen de las recomendaciones específicas para facilitar una identificación clara de las acciones de seguimientos de la Comisión, así como de los plazos. Esto reforzaría el aspecto plurianual del trabajo de la Comisión y proporcionaría una base para los futuros informes.

3. ERRORES EN LA DF

El Tribunal de Cuentas basa su Declaración de Fiabilidad en cuatro elementos:

- un estudio del funcionamiento de los sistemas de control y supervisión establecidos tanto en las instituciones comunitarias como en los Estados miembros y en terceros países
- un examen de muestras de transacciones de cada ámbito principal, extendiendo los controles hasta el nivel del beneficiario final
- un análisis de los informes de actividades y de las declaraciones anuales de los Directores Generales y de los procedimientos aplicados en su elaboración
- en su caso, un examen de los trabajos de otros auditores independientes del proceso de gestión comunitaria.

El Tribunal identifica los errores cuando examina una muestra de transacciones (punto b). Algunos se atribuyen a la propia Comisión y otros, a los Estados miembros. Los errores se clasifican como sustantivos o formales, entendiéndose que los sustantivos son los que tienen consecuencias financieras directas y los formales, los que no.

En cerca de un tercio de los casos de error identificados por el Tribunal en 2003, los errores se calificaban de sustantivos. De éstos, casi uno de cada tres casos presentaba un índice de error (es decir, una proporción entre el error y el importe total de la transacción) de menos del dos por ciento. En los casos con índices de error por encima del dos por ciento, más de 2/3 de los errores se atribuían a ámbitos de gestión compartida. Sobre la base de las respuestas recibidas, no es posible presentar una estimación global de los errores aceptados o impugnados por los Estados miembros. No obstante, la Comisión hace un seguimiento de todos los casos de error detectados por el Tribunal de Cuentas en colaboración con los Estados miembros afectados. Si se confirman las observaciones del Tribunal, se procede a las correcciones y recuperaciones financieras necesarias. Tomando como base los resultados logrados hasta la fecha en esta labor de seguimiento, el análisis de la Comisión de estos errores indica que puede aceptarse aproximadamente la mitad de los errores sustantivos con un índice de error por encima del dos por ciento. Para la mitad restante, o bien se rechazan los errores, o bien no es posible aceptarlos o rechazarlos debido a que los casos siguen abiertos.

En la gran mayoría de los casos con errores aceptados, la Comisión o los Estados miembros están de acuerdo con Tribunal de Cuentas en el cálculo del importe del error. No obstante, debería tenerse en cuenta que el importe del error (en relación con el importe total de la transacción) se sitúa generalmente en la franja más baja de la horquilla; así pues, en más del 60 por ciento de los casos el importe del error representa menos del 10 por ciento del importe total de la transacción.

4. CONCLUSIÓN

La Comisión acoge con satisfacción las respuestas de los Estados miembros, que en muchos casos son exhaustivas y completas.

El seguimiento reservado al Informe Anual Europeo del Tribunal de Cuentas es un asunto importante puesto que hay varios casos en que los Estados miembros no están de acuerdo con las observaciones específicas del Tribunal. El ejercicio permite que tanto los Estados miembros como la Comisión dispongan de una descripción global de la posición de los Estados miembros con respecto a dichas observaciones y a los errores en la DF. Un análisis de los errores de la DF muestra que en el momento

actual sólo puede aceptarse la mitad de los errores sustantivos identificados por el Tribunal con índices de error por encima del dos por ciento.

El ejercicio 2003 también ha suministrado a la Comisión una valiosa información sobre las reacciones preliminares de los Estados miembros al dictamen MCCI del Tribunal de Cuentas. Esta cuestión se aborda en la *Comunicación sobre un programa operativo para la realización de un marco de control interno integrado* [COM(2005) 252]. Las dos preguntas generales suponían una innovación. Dados los resultados positivos, la Comisión podría incluir ese tipo de preguntas horizontales en el ejercicio 2004. La Comisión también realizará ulteriores esfuerzos, junto con el Tribunal de Cuentas, para asegurarse de que los Estados miembros puedan identificar más fácilmente los errores en la DF y hacer los comentarios pertinentes. La Comisión seguirá igualmente esforzándose por garantizar que las respuestas de los Estados miembros a las observaciones del Tribunal se tienen en cuenta en el Informe Anual del Tribunal y en el proceso de aprobación de la gestión, pero debe reconocer que ello resulta a menudo difícil debido a los plazos del procedimiento.

ANEXO I

Principios generales para un marco de control interno comunitario expuestos por el Tribunal en su dictamen nº 2/2004

Objetivos	• Deberían precisar el ámbito de aplicación, el objeto, los agentes, los elementos constitutivos, la finalidad, las limitaciones, el alcance y el método. • Todas las medidas correctoras deben adoptarse en tiempo útil en caso de detectarse deficiencias o errores en las transacciones.
Condiciones	• La Unión Europea debería ser la «propietaria» de todos los controles, lo que significa que todos los resultados, justificantes, etc., deben estar a disposición de los demás agentes de la cadena de control. • La legislación debe ser simple y clara. • Les sanciones deberían aplicarse a todos los ámbitos del presupuesto.
Estructura	• En los Estados miembros debe existir una instancia encargada de garantizar que los controles realizados a nivel local responden a las normas y a la calidad exigidas. • La Comisión debería asegurarse de que los diferentes niveles de control de los Estados miembros (o sus equivalentes) funcionan eficazmente y según los previsto. • Las solicitudes de reembolso de los gastos o costes deberían ir acompañadas de un certificado de auditoría procedente de un auditor externo independiente.
Aplicación	• La Comisión debería definir las condiciones mínimas aplicables a los sistemas de control a todos los niveles. • Deben existir normas comunes que regulen los controles. • Los resultados deben ser accesibles en un formato común (posiblemente a través de una base de datos puesta a disposición de los otros agentes de la cadena de control). • Es conveniente analizar la conveniencia del muestreo basado en un análisis del riesgo frente al muestreo aleatorio. • Los beneficiarios deben estar bien informados de los riesgos a que se exponen en caso de fraude.
Costes y beneficios	• Les gastos de los Estados miembros (o de los organismos que efectúan los controles) ¿deberían cargarse al presupuesto de la UE? • Los beneficios deben «medirse» mediante estimaciones de la ilegalidad y la irregularidad. • Debe buscarse un compromiso entre los costes y los beneficios (riesgo de error/irregularidad aceptable). • Debe determinarse el riesgo aceptable, definiendo, por ejemplo, los porcentajes de error aceptables y la intensidad de los controles.
Papeles y responsabilidades	• La Comisión debería encargarse de promover los sistemas de control interno en colaboración con los Estados miembros, lo que significa que debería definir las características comunes del sistema, hacer un seguimiento de los costes y evaluar los beneficios. • El Parlamento y el Consejo deberían aprobar la relación coste/beneficios[7]. • El Tribunal de Cuentas debería auditar los sistemas de control interno en calidad de auditor externo.

[7] La aprobación de los costes puede ser implícita, mediante la aceptación de un determinado porcentaje de controles.