

TRIBUNAL  
DE CUENTAS EUROPEO

Dictamen n° 1

2010

MEJORA DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL  
PRESUPUESTO DE LA UNIÓN EUROPEA:  
**RIESGOS Y DESAFÍOS**



ES

# ÍNDICE

## Apartados

- 2            **INTRODUCCIÓN**
  
- 3 - 4        **MAYOR REDUCCIÓN DEL NIVEL DE IRREGULARIDAD**
- 3            **¿CUÁLES SON LOS ÁMBITOS DE ELEVADO RIESGO?**
- 4 - 5        **¿CUÁLES SON LAS OTRAS ACCIONES POSIBLES  
PARA REDUCIR LAS IRREGULARIDADES?**
  
- 6 - 7        **MEJORA DE LA CALIDAD DEL GASTO (ECONOMÍA,  
EFICIENCIA Y EFICACIA)**
- 6 - 7        **¿EXISTEN POSIBILIDADES SIGNIFICATIVAS DE MEJORA?**
- 7            **¿CUÁLES SON LAS OTRAS ACCIONES POSIBLES PARA  
MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO?**
  
- 8            **CONCLUSIÓN**

# INTRODUCCIÓN

- 1.** Desde 1999 la Comisión otorga una importancia considerable a la mejora de la gestión financiera del presupuesto de la Unión Europea (UE), poniendo en práctica, entre otros avances, un programa de reforma administrativa interna<sup>1</sup>, fijando como prioridad la reducción del nivel de gasto irregular y lanzando iniciativas destinadas a reforzar la supervisión y el control de los fondos de la UE<sup>2</sup> y a reformar el presupuesto europeo<sup>3</sup>. El Presidente de la Comisión ha indicado que estas nuevas iniciativas deberán respetar el principio de "normativa inteligente"<sup>4</sup>.
- 2.** En los últimos años, el Tribunal ha constatado mejoras en el control interno de la Comisión, así como una disminución global de los pagos irregulares<sup>5</sup>. Sin embargo, el Tribunal continúa señalando un elevado nivel de pagos irregulares en ámbitos fundamentales del presupuesto<sup>6</sup>, así como la posibilidad de mejorar aspectos importantes de varios programas y regímenes de gasto de la UE. La revisión prevista del reglamento financiero, el nuevo marco financiero, así como la reforma presupuestaria, ofrecerán una oportunidad inestimable para resolver los problemas indicados por el Tribunal.
- 3.** El presente documento pretende ofrecer una síntesis del contenido esencial de informes anuales y especiales recientes del Tribunal con el fin de identificar los principales riesgos y desafíos que plantea una mayor reducción del nivel de irregularidad, así como la mejora de la calidad del gasto de la UE.

<sup>1</sup> La Reforma de la Comisión, Libro Blanco (COM(2000) 200/ final 2).

<sup>2</sup> Plan de acción para un marco de control interno integrado (COM(2006) 9 y SEC(2006) 49).

<sup>3</sup> La Reforma del presupuesto y el cambio de Europa (SEC(2007) 1188 final).

<sup>4</sup> Orientaciones políticas para la próxima Comisión, José Manuel Barroso, Bruselas, 3 de septiembre de 2009.

<sup>5</sup> Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativa al ejercicio 2008 (Informe Anual relativo a 2008), gráfico 1.1.

<sup>6</sup> Informe Anual relativo a 2008, cuadro 1.3.

## MAYOR REDUCCIÓN DEL NIVEL DE IRREGULARIDAD

### ¿CUÁLES SON LOS ÁMBITOS DE ELEVADO RIESGO?

4. Pese a que el nivel global de irregularidad haya disminuido, sigue siendo elevado en ámbitos de gasto significativos. El Tribunal ha constatado los mayores niveles de irregularidad en los pagos destinados a **Cohesión y Ayuda exterior, desarrollo y ampliación**, incluida la preadhesión y los programas de vecindad. Además, se ha detectado un elevado nivel de pagos irregulares en el caso del **programa marco** para investigación y desarrollo tecnológico y de los gastos en **desarrollo rural**<sup>7</sup>.
5. El gasto en estos ámbitos es mayoritariamente de naturaleza plurianual y está vinculado a períodos de programación específicos; en su mayor parte corresponde al reembolso de los gastos declarados por los beneficiarios finales.
6. Los casos de irregularidad (“errores”) se producen con mayor frecuencia en los pagos intermedios y finales, y se derivan de solicitudes no subvencionables presentadas por los beneficiarios, de declaraciones excesivas de costes subvencionables, y del incumplimiento de las condiciones de pago, en particular de las normas de contratación pública. El Tribunal ha puesto de manifiesto dos causas principales para este tipo de errores:
  - a) deficiencias de los sistemas para controlar los riesgos a nivel del beneficiario final;
  - b) complejidad de las normas de subvencionabilidad y de otras condiciones que los beneficiarios deben respetar.
7. La Comisión ha declarado en repetidas ocasiones que la “naturaleza plurianual” de los gastos permite detectar y corregir la mayor parte de errores antes del cierre de los programas de que se trate. Sin embargo, el Tribunal considera que, en la actualidad, la información existente resulta insuficiente para respaldar esta afirmación.

<sup>7</sup> Informe Anual relativo a 2008, cuadro 1.3.

**8.** Aunque se han introducido modificaciones en los sistemas de gestión financiera para el período de programación 2007-2013, resulta prematuro afirmar que hayan permitido reducir el nivel de error, dado que hasta la fecha los pagos consisten mayoritariamente en prefinanciaciones o anticipos, en cuyo caso las condiciones aplicables son escasas. Por lo que respecta a la Cohesión, el Tribunal ha observado que la aplicación tardía de los nuevos elementos introducidos como condiciones previas para los primeros pagos intermedios podría ralentizar la ejecución presupuestaria e incrementar el riesgo de que los sistemas de control no permitan evitar o detectar los errores en la fase inicial.

<sup>8</sup> Informe Anual relativo a 2008, apartado 2.36.

<sup>9</sup> Informe Anual relativo a 2008, apartado 7.42.

**9.** El Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE) conlleva un riesgo adicional ya que incrementa la proporción de gastos abonados en forma de anticipos en varios ámbitos de elevado riesgo en los que los sistemas de control y supervisión son sólo parcialmente eficaces, en particular Cohesión y Desarrollo Rural.

### **¿CUÁLES SON LAS OTRAS ACCIONES POSIBLES PARA REDUCIR LAS IRREGULARIDADES?**

**10.** La Comisión debería abordar las insuficiencias específicas en los sistemas constatadas por el Tribunal en los ámbitos que presentan mayores niveles de irregularidad. Ello implica además continuar controlando los efectos de las medidas ya tomadas, así como mejorar la fiabilidad de las evaluaciones respecto de la solidez de los controles internos y de los ámbitos de elevado riesgo presentadas en los informes anuales de actividades y en las declaraciones de los directores generales de la Comisión. En este contexto, esta institución puede proseguir su labor de mejora de la calidad de los resúmenes anuales presentados por los Estados miembros con el fin de que proporcionen mayores garantías<sup>8</sup>.

**11.** La Comisión debería esforzarse por desarrollar las correcciones financieras y los mecanismos de recuperación vinculados al cierre del período de programación 2000-2006 y a los programas marco de investigación<sup>9</sup>. Para ello, resulta necesario mejorar la calidad de los datos que los Estados miembros deben facilitar a la Comisión sobre las correcciones y recuperaciones financieras en Cohesión y Agricultura y Desarrollo Rural.

**12.** No obstante, son limitadas las mejoras que cabe realizar en materia de supervisión y control sin llevar a cabo una reforma significativa de las normas y reglamentos subyacentes. A medida que aumentan los controles y disminuyen los porcentajes de error, los costes de control pueden comenzar a sobrepasar los beneficios obtenidos de una mayor reducción en el porcentaje de error, hecho que ha sido reconocido por la Comisión<sup>10</sup>. Actualmente se precisa información de gran calidad sobre los costes de control en los ámbitos de mayor riesgo como base para establecer dónde se sitúa el equilibrio apropiado. Y en caso de que no sea posible hallar tal equilibrio, es conveniente reformar o reconsiderar los programas y regímenes en cuestión.

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión “Hacia una interpretación común del concepto de riesgo de error aceptable” (COM(2008) 866 final).

**13.** La simplificación debería seguir constituyendo una prioridad en la reforma de las normas y reglamentos aplicables a los programas y regímenes de gasto nuevos o existentes, ya que si estas normas y reglamentos son claros de interpretar y simples de aplicar no sólo permitirán disminuir el riesgo de error, sino también los costes de control. Sin embargo, es preciso garantizar que también se dedica la debida atención a los efectos probables en la calidad del gasto de la introducción de la simplificación con el fin primordial de reducir el nivel de irregularidad.

## MEJORA DE LA CALIDAD DEL GASTO (ECONOMÍA, EFICIENCIA Y EFICACIA)

### ¿EXISTEN POSIBILIDADES SIGNIFICATIVAS DE MEJORA?

**14.** Cada año el Tribunal fiscaliza varios temas específicos a la gestión financiera y publica sus observaciones en informes especiales. Considerados conjuntamente estos informes ponen de relieve varios temas recurrentes que resultan pertinentes para mejorar la selección, concepción y funcionamiento de los programas y regímenes de gasto, y por tanto, la calidad del gasto. En particular, el Tribunal refleja en sus informes ejemplos de los ocho problemas siguientes:

- programas y regímenes de gasto que no aporten un auténtico valor añadido europeo<sup>11</sup>;
- objetivos de las políticas demasiado amplios, poco claros o en cierta medida contradictorios<sup>12</sup>;
- instrumentos y recursos en materia de políticas que resultan insuficientes para alcanzar los objetivos fijados<sup>13</sup>;
- falta de una “lógica de intervención” explícita que establezca los vínculos causales entre las actividades financiadas y los efectos previstos<sup>14</sup>;
- criterios de subvencionabilidad demasiado complejos o imposibles de verificar, lo que incrementa los gastos administrativos y el riesgo de incumplimiento, además de debilitar el control y la fijación de metas<sup>15</sup>;
- falta de claridad en la definición de funciones y competencias (problema específico en los ámbitos de gestión compartida y de ayuda al desarrollo), lo que debilita la responsabilidad del proyecto y reduce la eficacia y la sostenibilidad<sup>16 17 18</sup>;
- deficiencias en los sistemas de evaluación y seguimiento<sup>19</sup>;
- acceso inadecuado a documentos e información en algunos ámbitos de gestión conjunta vinculados a organismos internacionales<sup>20</sup>, lo que dificulta un seguimiento eficaz<sup>21</sup>;

**15.** En muchos casos, la concepción de los programas y regímenes de gasto se ha desarrollado de forma fragmentada entre dos períodos de programación abordando las cuestiones específicas sin tener lo suficientemente en cuenta un examen periódico fundamental ni una reforma que permitan adaptar la concepción de la intervención a las necesidades y circunstancias cambiantes.

<sup>11</sup> Informe Especial nº 2/2009 “El programa de salud pública de la Unión Europea (2003-2007): ¿constituye este programa un medio eficaz para mejorar la salud?”

<sup>12</sup> Informe Especial nº 14/2009 “¿Han logrado sus principales objetivos los instrumentos de gestión aplicados al mercado de la leche y de los productos lácteos?”

<sup>13</sup> Informe Especial nº 10/2008 “La ayuda comunitaria al desarrollo destinada a los servicios sanitarios del África subsahariana”

<sup>14</sup> Informe Especial nº 8/2009 “Redes de excelencia y proyectos integrados en la política de investigación comunitaria: ¿consiguieron sus objetivos?”

<sup>15</sup> Informe Especial nº 8/2008 “¿Constituye la condicionalidad una política eficaz?”

<sup>16</sup> Informe Especial nº 6/2007 “La eficacia de la asistencia técnica en el contexto del desarrollo de capacidades”

<sup>17</sup> Informe Especial nº 1/2009 “Actividades bancarias en la cuenca mediterránea en el contexto del programa MEDA y los protocolos anteriores”

<sup>18</sup> Informe Especial nº 5/2009 “La gestión de tesorería de la Comisión”

- 16.** Las insuficiencias en la lógica de intervención, junto con deficiencias significativas en los sistemas de evaluación y seguimiento de algunas intervenciones socavan la evaluación de la eficacia de los programas y la capacidad de establecer qué reforma sería conveniente llevar a cabo. Una información insuficiente sobre los resultados y los efectos también afecta a la rendición de cuentas y a la transparencia, así como a las decisiones relativas a la asignación de recursos<sup>22</sup>.
- 17.** El mayor recurso a las agencias, y más recientemente, a las empresas conjuntas, como instrumentos para ejecutar las políticas de la UE implica tanto oportunidades como riesgos. La Comisión debería garantizar una supervisión adecuada con el fin de aprovechar plenamente las oportunidades ofrecidas por estos sistemas de gestión, respetando al mismo tiempo los principios contemplados en el Tratado<sup>23</sup>.

### ¿CUÁLES SON LAS OTRAS ACCIONES POSIBLES PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO?

- 18.** El concepto de valor añadido europeo debería articularse en una declaración política apropiada o en la legislación europea de modo que las autoridades políticas de la UE dispongan de orientaciones a las que referirse para definir las prioridades en materia de gasto.
- 19.** Al revisar las intervenciones existentes y la concepción de otras distintas, la Comisión debería prestar la debida atención a los principios de claridad de objetivos, simplificación, realismo, transparencia y rendición de cuentas<sup>24</sup>. Los procesos vigentes en esta institución para la elaboración de políticas, en particular sus prácticas de evaluación *ex ante* y de evaluaciones del impacto, podrían seguir siendo reforzados para garantizar que se toman debidamente en cuenta estas cuestiones y para determinar si, y de qué manera, un programa puede aportar valor añadido europeo<sup>25</sup>.
- 20.** La Comisión debería finalizar la revisión del presupuesto con la mayor brevedad y tener en cuenta los resultados pertinentes para la elaboración del marco financiero que se iniciará en 2014, fijando la mejora de la calidad de la presupuestación y el gasto como un objetivo fundamental. En el contexto de estas oportunidades de reforma, la Comisión debería considerar si existe la posibilidad de una mayor focalización en las realizaciones que en los recursos, de seguir simplificando los cálculos de costes, de revisar el nivel en que se sitúa la gestión de los fondos, de definir los sistemas de control en términos de sus realizaciones y de seguir desarrollando la utilización del concepto de riesgo tolerable.

<sup>19</sup> Informe Especial nº 9/2007 "La evaluación de los programas marco de investigación y de desarrollo tecnológico (IDT) de la UE - ¿Podría mejorarse el enfoque de la Comisión?", e Informe Especial nº 7/2008 "El programa de energía inteligente para Europa 2003-2006"

<sup>20</sup> Por ejemplo, los organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

<sup>21</sup> Informe Anual relativo a 2008, apartado 8.13.

<sup>22</sup> Informe Especial nº 10/2006 "Las evaluaciones *ex post* de los programas de los objetivos nº 1 y 3 1994-1999 (Fondos Estructurales)"

<sup>23</sup> Informe Especial nº 13/2009 "La delegación de las tareas de ejecución a las agencias ejecutivas ¿ha sido una elección acertada?" e Informe Especial nº 5/2008 "Agencias de la Unión Europea: obtener resultados"

<sup>24</sup> Como se describe en la respuesta del Tribunal a la Comunicación de la Comisión "La Reforma del presupuesto y el cambio de Europa".

<sup>25</sup> Informe Especial nº 10/2006 "Las evaluaciones *ex post* de los programas de los objetivos nº 1 y 3 1994-1999 (Fondos Estructurales)"

## CONCLUSIÓN

21. Para seguir desarrollando los avances logrados por la anterior Comisión en la reducción del nivel de pagos irregulares a partir del presupuesto de la UE será precisa la simplificación de los marcos legislativos pertinentes, así como unos sistemas de control y supervisión con una mejor relación coste-eficacia. Tales reformas de los programas y regímenes deben llevarse a cabo en el contexto de un examen más amplio de los dispositivos existentes para el gasto de la UE, ateniéndose a la revisión prevista del reglamento financiero, el nuevo marco financiero, y a la reforma presupuestaria. La mejora de la calidad del gasto debería constituir una prioridad de gran relevancia para las instituciones de la Unión Europea y, por consiguiente, debería convertirse en un objetivo esencial para la nueva Comisión.

El presente dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 14 de enero de 2010.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*

**Para seguir desarrollando los avances logrados por la anterior Comisión en la reducción del nivel de pagos irregulares a partir del presupuesto de la UE será precisa la simplificación de los marcos legislativos pertinentes, así como unos sistemas de control y supervisión con una mejor relación coste-eficacia. Tales reformas de los programas y regímenes deben llevarse a cabo en el contexto de un examen más amplio de los dispositivos existentes para el gasto de la UE, ateniéndose a la revisión prevista del reglamento financiero, el nuevo marco financiero, y a la reforma presupuestaria. La mejora de la calidad del gasto debería constituir una prioridad de gran relevancia para las instituciones de la Unión Europea y, por consiguiente, debería convertirse en un objetivo esencial para la nueva Comisión.**



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO