

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN Nº 10/2005

sobre la propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas

(presentado en virtud del artículo 248, apartado 4, párrafo segundo, del Tratado CE)

(2006/C 13/01)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	2
ESTABILIDAD Y COHERENCIA DE LAS NORMAS FINANCIERAS	3
PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS	3
Principio de anualidad	4
Principio de universalidad	4
Principio de especialidad	4
Principio de transparencia	4
ELABORACIÓN Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO	4
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	5
Métodos de ejecución presupuestaria	5
Función del contable: fiabilidad de las cuentas	5
Responsabilidades de los agentes financieros	6
Cooperación interinstitucional	6
CONTRATACIÓN PÚBLICA	6
Casos de exclusión	6
Designación de expertos	7
Cooperación interinstitucional	7
SUBVENCIONES	7
Principio de no rentabilidad	7
Principio de no acumulación	8
Adjudicación de contratos	8
CONCLUSIÓN	8

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 248, apartado 4, y su artículo 279,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y, en particular, su artículo 160 C, apartado 4, y su artículo 183,

Visto el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas ⁽¹⁾, y, en particular su artículo 184, que establece que dicho Reglamento será revisado cada tres años,

Vista la propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 ⁽²⁾,

Vista la solicitud de dictamen sobre esta propuesta enviada por el Consejo al Tribunal de Cuentas el 15 de julio de 2005,

HA APROBADO EL PRESENTE DICTAMEN:

— justificar las modificaciones legislativas en lo que se refiere a:

Introducción

1. La propuesta presentada por la Comisión tiene por objeto:

- mejorar la eficacia y transparencia en el funcionamiento de las normas,
- simplificar las normas y los requisitos en materia de contratos y subvenciones de manera que resulten proporcionados a los costes y riesgos expuestos,
- clarificar y racionalizar las normas reguladoras de los métodos de gestión.

— la obligación de la Comisión de ejecutar el presupuesto y alcanzar los objetivos políticos fijados,

— los imperativos de la buena gestión financiera,

— la protección de los intereses financieros de la UE,

— la necesidad de obtener una declaración de fiabilidad positiva a corto plazo.

2. En su exposición de motivos, la Comisión declara que sus objetivos deben lograrse manteniendo la estabilidad de las normas, en particular, los principios, los conceptos y la estructura de base del Reglamento financiero, puesto que éste constituye el principal instrumento legislativo para la ejecución presupuestaria ⁽³⁾.

3. A tales efectos, la propuesta establece los criterios siguientes:

- limitar las modificaciones legislativas a los problemas que no pueden resolverse de otra forma,
- no aprobar ninguna propuesta de modificación que cuestione los elementos clave de la reforma de la Comisión,
- limitar a un estricto mínimo las excepciones a los principios presupuestarios,
- tener en cuenta las modificaciones impuestas por los nuevos Reglamentos sectoriales relativos al período 2007-2013,

4. El Tribunal ha examinado la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión teniendo en cuenta los principios, objetivos y criterios mencionados anteriormente y considera que la obtención de una declaración de fiabilidad positiva no constituye un criterio pertinente para orientar la revisión del Reglamento financiero. Sin embargo, la mejora de la gestión financiera comunitaria debería ser un criterio para determinar qué modificaciones precisa dicho Reglamento.

5. El Tribunal opina que, en muchos ámbitos, las adaptaciones y modificaciones propuestas constituyen un paso importante hacia la simplificación y flexibilidad necesarias para una gestión financiera eficaz. No obstante, debido a los motivos expuestos a continuación, no siempre se han seguido los principios y criterios que debían haber orientado estas modificaciones ni se han logrado plenamente los objetivos perseguidos.

6. En consecuencia, algunas de las modificaciones que propone la Comisión no se justifican y pueden complicar la gestión. Por otra parte, como se indica en los apartados 21, 26, 29, 30, 32 y 39, la revisión propuesta no aporta soluciones para algunas carencias en materia de gestión.

⁽¹⁾ DO L 248 de 16.9.2002, p. 1; corrección de errores en el DO L 25 de 30.1.2003.

⁽²⁾ COM(2005) 181 final de 3 de mayo de 2005.

⁽³⁾ Reglamento financiero — Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002.

Estabilidad y coherencia de las normas financieras

7. El anterior Reglamento financiero fue objeto de numerosas modificaciones que mermaron su coherencia, como señaló el Tribunal en su Dictamen n° 4/97 ⁽¹⁾, cuyas críticas se referían, en particular ⁽²⁾, a la incoherencia general del texto y a las siguientes cuestiones:

- introducción de modificaciones caso por caso para resolver problemas particulares,
- coexistencia de diversos regímenes y numerosas excepciones,
- existencia de disposiciones fundamentales en los Reglamentos que rigen determinadas políticas, medidas o programas que no se habían incluido en el Reglamento financiero y que, en ocasiones, eran incompatibles con éste.

En 1998, a resultas del mencionado dictamen y de las incoherencias identificadas, la Comisión puso en marcha el procedimiento de revisión, que, tras arduos trabajos preparatorios y debates a nivel interinstitucional, condujo, en 2002, al Reglamento financiero actual.

8. La Comisión ha reconocido que algunos aspectos (normas de control interno, presupuestación y gestión por actividades) del actual Reglamento financiero que forma parte del proceso de reforma de la gestión financiera emprendido por esta institución no se han conseguido plenamente y que aún son precisos esfuerzos suplementarios para que funcionen de forma efectiva ⁽³⁾. Por otra parte, hasta hace poco las demás instituciones no habían introducido algunos de los elementos de dicho Reglamento.

9. En este contexto, la exposición de motivos que acompaña la propuesta destaca, como principios orientadores de la revisión, la garantía de la estabilidad de las normas, en particular, de los principios presupuestarios que figuran en el artículo 2 del Reglamento ⁽⁴⁾.

10. Sin embargo, además de los cambios en la redacción, el proyecto de revisión contiene propuestas de modificaciones en 74 artículos —es decir, el 40 % de los artículos actuales— viéndose afectado casi cada título del Reglamento. Por tanto, lo que propone la Comisión constituye una refundición sustancial del texto del mismo.

11. Además, la presente revisión del Reglamento financiero va acompañada de tres propuestas de modificación de sus normas de desarrollo, que se presentaron o anunciaron durante 2005.

⁽¹⁾ Dictamen n° 4/97 sobre la propuesta de Reglamento (Euratom, CECA, CE) del Consejo por la 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).

⁽²⁾ Dictamen n° 4/97, apartado 3.

⁽³⁾ Informe de síntesis, COM(2005) 256 final de 15 de junio de 2005.

⁽⁴⁾ Quinto considerando de la propuesta: «Conviene reforzar el principio según el cual todo acto legislativo relativo a la ejecución presupuestaria debe atenerse a las disposiciones del Reglamento financiero».

12. Algunas de las modificaciones que se proponen responden al deseo de los servicios de la Comisión de simplificar la gestión presupuestaria. Ahora bien, la introducción de excepciones y derogaciones, en particular en el ámbito de la agricultura y la investigación, puede complicar dicha gestión. Otras propuestas tienen su origen en la modificación en la legislación sectorial o figuran en las propuestas legislativas de la Comisión relativas al período 2007-2013 [en especial en lo que atañe a la política agrícola común (PAC) y a la investigación].

13. En estas condiciones, el Tribunal considera que no se han respetado algunos de los principios y criterios enunciados por la Comisión (estabilidad de las normas, modificaciones legislativas únicamente en casos esenciales que no pueden resolverse de otra forma, limitación a un estricto mínimo de las excepciones a los principios presupuestarios), complicándose así la gestión financiera antes incluso de haberse obtenido los resultados de los importantes cambios que había introducido el Reglamento vigente.

14. Aun cuando el artículo 184 de este Reglamento exige una revisión del mismo cada tres años, es preciso limitar las modificaciones a los casos estrictamente necesarios para mantener la estabilidad de las normas financieras.

15. El presente Dictamen se centra en los títulos I a VI de las disposiciones comunes, ya que las modificaciones propuestas en el título VI («De la rendición de cuentas y de la contabilidad») de la primera parte del Reglamento («Disposiciones comunes») y la tercera parte («Disposiciones transitorias y finales») son, en su mayoría, de carácter técnico y consisten en una actualización de las disposiciones a la luz de las modificaciones efectuadas en materia contable a partir del 1 de enero de 2005. Además, las modificaciones propuestas en la segunda parte («Disposiciones particulares») afectan, en especial, a los principios presupuestarios que figuran en el título II de las disposiciones comunes.

Principios presupuestarios

16. Los Dictámenes n° 4/97 y n° 2/2001 del Tribunal ⁽⁵⁾ sobre el Reglamento financiero recomendaban aplicar los principios presupuestarios con más rigor y limitar las excepciones al mínimo indispensable. Estas recomendaciones fueron adoptadas por la Comisión como principio orientador de la revisión que ahora se propone de dicho Reglamento.

17. No obstante, las modificaciones propuestas afectan a los principios de:

- unidad presupuestaria (artículo 5 *bis*): intereses generados por las prefinanciaciones),
- anualidad [artículo 149: prórroga de créditos no disociados imputados al FEAGA ⁽⁶⁾; artículo 160 *bis*: reconstitución de créditos de investigación; artículos 12 y 150: compromiso anticipado de gastos relativos a la ayuda humanitaria y al FEAGA],

⁽⁵⁾ Dictamen n° 4/97, apartado 16; Dictamen n° 2/2001 sobre una propuesta de Reglamento financiero del Consejo aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, apartado 5 (DO C 162 de 5.6.2001).

⁽⁶⁾ Fondo Europeo Agrícola de Garantía.

- universalidad (artículo 18: ingresos afectados procedentes de las contribuciones de los Estados miembros a programas de ayuda exterior y de la venta de material de equipamiento),
- especialidad (artículo 23: transferencias de créditos de los títulos de «Créditos provisionales»; transferencias de créditos administrativos; procedimiento de notificación; artículos 26, 45 y 46: adaptaciones debidas a la supresión de la reserva relativa a los préstamos y a las garantías de préstamos a terceros países),
- transparencia (artículo 29): ampliación del plazo para la publicación del presupuesto.

18. Si bien algunas cambios tienen su origen en la simplificación de la gestión de los créditos presupuestarios e introducen clarificaciones que se justifican por circunstancias específicas (éste es el caso de la unidad presupuestaria: intereses generados por las prefinanciaciones; y de la anualidad: compromisos anticipados para hacer frente a las crisis humanitarias) no siempre se demuestra la necesidad de efectuar otras excepciones. A continuación se examinan estas cuestiones.

Principio de anualidad

19. En su Dictamen n° 2/2001 ⁽¹⁾, el Tribunal opinaba que la prórroga de créditos no era deseable dentro del sistema de créditos disociados pues su incidencia financiera era secundaria e introducía, en cambio, una complejidad innecesaria en los sistemas de gestión. A raíz de la aprobación de las medidas de disciplina financiera respecto de los pagos directos en el contexto de la política agrícola común ⁽²⁾, la Comisión propone extender dicha prórroga a créditos no disociados (artículo 149). Esta excepción no se justifica, pues los importes correspondientes son de escasa cuantía, por lo que podrían ser absorbidos con facilidad por el presupuesto del ejercicio financiero siguiente.

20. El Tribunal también se declaró contrario a la posibilidad de reconstituir los créditos liberados ⁽³⁾. En su opinión, esta excepción a la norma general no era indispensable, ya que las necesidades en términos de créditos pueden ser cubiertas por nuevos créditos de compromiso. La propuesta reduce la posibilidad de reconstitución de créditos en el caso de los Fondos Estructurales, pero la abre en el ámbito de la investigación (artículo 160 bis). El Tribunal considera que las excepciones de este tipo no se justifican, pues las modificaciones presupuestarias y los mecanismos de gestión previstos en la normativa vigente bastan para responder a todas las posibles necesidades.

Principio de universalidad

21. No se proponen modificaciones para abordar los problemas conocidos en el contexto de la política inmobiliaria. Contraviniendo el principio establecido en el artículo 7 del Reglamento financiero, los créditos de compromiso para la compra o

construcción de edificios no cubren el coste total de los compromisos jurídicos incurridos, porque los créditos administrativos son créditos no disociados conforme al artículo 179 de dicho Reglamento. El Tribunal insiste, por tanto, en su recomendación ⁽⁴⁾ de recurrir a créditos disociados para este tipo de operaciones.

22. En lo que se refiere a las excepciones al principio de universalidad (ingresos afectados), el Tribunal recomendaba en su Dictamen n° 2/2001 ⁽⁵⁾ no tratar los casos marginales como excepciones sino someterlos a las disposiciones generales. En su opinión, la modificación propuesta sobre la afectación de los ingresos procedentes de la venta de vehículos, instrumentos, equipos, instalaciones y material científico y técnico [artículo 18, apartado 1, letra e bis] constituye un caso marginal que carece de justificación.

Principio de especialidad

23. La propuesta de modificación del artículo 23, apartado 1, letra b), suprime todos los límites a las transferencias de créditos administrativos entre títulos (ámbito político), siempre que el gasto en cuestión sea de la misma naturaleza. Contrariamente a los principios de la reforma de la Comisión, la propuesta desvincula el presupuesto por actividades de la gestión por actividades, reduciendo así la reforma a una mera presentación diferente del presupuesto. En realidad, la propuesta no tiene en cuenta el hecho de que los créditos administrativos que concede la autoridad presupuestaria para la gestión de las actividades específicas de cada ámbito político (títulos presupuestarios) están relacionados con objetivos específicos. El Tribunal recomienda al Consejo y al Parlamento que sopesen, en el contexto de la presupuestación y gestión por actividades, si la autoridad presupuestaria debe seguir siendo quien decida en este sentido.

Principio de transparencia

24. La modificación propuesta en el artículo 29 consiste en ampliar un mes el plazo fijado en el Reglamento actual para la publicación del presupuesto. En opinión del Tribunal toda ampliación de dicho plazo viola el principio de transparencia y puede dificultar una gestión adecuada.

Elaboración y estructura del presupuesto

25. Con las modificaciones propuestas (artículo 46) se pretende dejar clara la diferencia entre la información que es parte del presupuesto y cualquier otro dato incluido en el anteproyecto de presupuesto como información de apoyo para la autoridad presupuestaria. El Tribunal considera positiva esta distinción, que afecta en particular a los calendarios de ejecución de los créditos de pago, pero, en su opinión, teniendo en cuenta el efecto esperado, esta información debería estar contemplada en el artículo 33 del Reglamento.

⁽¹⁾ Apartado 7.

⁽²⁾ DO L 270 de 21.10.2003.

⁽³⁾ Apartado 54.

⁽⁴⁾ Dictamen n° 4/97, anexo, apartado 2.18.

⁽⁵⁾ Apartado 9.

26. Opina también que esta parte del Reglamento debería haber sido objeto de una simplificación más radical:

- eliminando la posibilidad de las reservas negativas, que impiden la presentación clara y exacta de unos créditos presupuestarios calculados con precisión y contravienen el principio de transparencia,
- aumentando la flexibilidad que requiere la gestión del personal para permitir a las instituciones, dentro de los límites de la asignación presupuestaria de gastos de personal, elegir el personal más apropiado y contratar a las personas con las capacidades necesarias para el desempeño de determinadas funciones,
- modificando la nomenclatura presupuestaria, de manera que su última subdivisión sea el capítulo para permitir una mayor flexibilidad de la gestión y evitar así la carga que constituyen las transferencias por debajo de ese nivel.

Ejecución presupuestaria

27. El objetivo de las modificaciones propuestas en el título IV del Reglamento financiero consiste, en particular:

- clarificar y definir con mayor precisión las funciones y responsabilidades de las personas que participan en los diversos métodos de ejecución presupuestaria: gestión compartida, descentralizada, conjunta, centralizada e indirecta (artículos 52 a 57),
- definir con claridad las responsabilidades de los ordenadores y del contable en lo que se refiere a la información contable (artículos 60 y 61),
- ajustar con mayor precisión las normas sobre responsabilidad pecuniaria de los agentes financieros a las normas establecidas en las disposiciones relativas a las personas empleadas por las Comunidades (artículo 66),
- asegurar una mayor protección de los intereses financieros de la Comunidad mediante el fortalecimiento de las normas concernientes al cobro de títulos de crédito (artículos 72 y 73).

Aun cuando estas clarificaciones y el aumento de la precisión constituyen pasos positivos hacia la mejora de la gestión financiera, el Tribunal los considera insuficientes en lo que atañe a los aspectos que figuran a continuación.

Métodos de ejecución presupuestaria

28. La Comisión consolida ahora en su propuesta las descripciones de las funciones y responsabilidades de las personas que participan en los diversos métodos de ejecución presupuestaria que ya figuraban, en su mayoría, en el Reglamento financiero vigente y en los Reglamentos sectoriales. Aunque el Tribunal acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de intentar sistematizar esta información, considera, al mismo tiempo, que la Comisión debería haber aprovechado una oportunidad así para introducir en dicho Reglamento un marco de control interno comunitario integrado ⁽¹⁾.

Función del contable: fiabilidad de las cuentas

29. El Tribunal acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de clarificar las funciones y responsabilidades de los diversos agentes financieros en lo que se refiere a la elaboración de las cuentas mediante los certificados que deben expedir los ordenadores delegados y los contables como sigue:

- el ordenador delegado rendirá cuentas ante su institución del ejercicio de sus funciones en un informe anual de actividades, al que adjuntará datos financieros y de gestión y una declaración de fiabilidad en la que se acredite la exactitud y veracidad de la información recogida en dicho informe ⁽²⁾,
- el contable de las instituciones y por analogía de los organismos comunitarios elaborará las cuentas con los datos presentados y certificados por el ordenador. A las cuentas definitivas, elaboradas en cumplimiento del artículo 129, apartados 2 y 3, se adjuntará un certificado expedido por el contable, en el que se acredite que las mismas han sido elaboradas de conformidad con el título VII del Reglamento financiero y con los principios, normas y métodos contables descritos en el anexo a los estados financieros ⁽³⁾,
- el contable de la Comisión preparará las cuentas consolidadas definitivas con los datos presentados por las demás instituciones. A las cuentas consolidadas definitivas adjuntará un certificado en el que acredite que fueron elaboradas de conformidad con el título VII y con los principios, normas y métodos contables establecidos en el anexo a los estados financieros ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Dictamen n° 2/2004.

⁽²⁾ Propuesta de la Comisión relativa al artículo 60, apartado 7.

⁽³⁾ Propuesta de la Comisión relativa al artículo 61, apartado 2 bis.

⁽⁴⁾ Propuesta de la Comisión relativa al artículo 129, apartado 2 bis.

30. De conformidad con el artículo 61, apartado 1, letra e), del Reglamento actual, el contable se encargará de validar los sistemas definidos por el ordenador y destinados a suministrar o justificar datos contables. Con el fin de que pueda certificar que las cuentas son verídicas y presentan una imagen fidedigna según lo establecido en el artículo 123 del Reglamento actual, dicha validación debería incluir el funcionamiento efectivo de los sistemas durante el período en cuestión y, así pues, la fiabilidad de los datos elaborados y no sólo la introducción o la modificación de dichos sistemas, como se hace actualmente. Por lo que se refiere a las cuentas de las instituciones ⁽¹⁾, existe el riesgo de que su elaboración se limite a una simple compilación mecánica, resultado de los procedimientos contables creados para estos fines o, en el caso de las cuentas consolidadas, el proceso consista meramente en agregar elementos, en lugar de consolidarlos. El Tribunal considera que el artículo 61, apartado 1, letra e), del Reglamento financiero debería precisar que el contable tiene competencia para validar el funcionamiento efectivo de estos sistemas.

31. La Comisión propone (artículo 185), que el papel de su auditor interno se limite, en lo sucesivo, a certificar la adecuación de la función de auditoría interna de los organismos con las normas internacionales de auditoría. La obligación existente de consolidar las cuentas de los organismos comunitarios con las de las demás instituciones supone una pérdida de la información directa e independiente de que dispone la Comisión sobre la fiabilidad de las cuentas de estos organismos, a pesar de que éstos reciben subvenciones administrativas procedentes del presupuesto de la Comisión y, en algunos casos, gestionan importantes créditos de operaciones.

Responsabilidades de los agentes financieros

32. La modificación propuesta en el artículo 66 remite a las disposiciones del Estatuto la exigencia de responsabilidad pecuniaria. El Tribunal ya manifestó ⁽²⁾ que las disposiciones y mecanismos previstos en el Estatuto no son idóneos para abordar la cuestión de la responsabilidad pecuniaria de los agentes financieros. Para asegurar una aplicación efectiva de estas normas sin sobrecargar la gestión comunitaria con normas de procedimiento destinadas a proteger a los agentes financieros responsables, la aplicación de la responsabilidad pecuniaria de éstos debería someterse al principio de proporcionalidad. Cabe distinguir, por tanto, entre comportamiento intencionado/fraudulento, negligencia grave, negligencia simple y error. Igualmente es preciso tener en cuenta las circunstancias en las que dichos agentes actúan, como por ejemplo, los recursos de que disponen para cumplir con sus obligaciones.

Cooperación interinstitucional

33. Sin pretender cuestionar la estabilidad jurídica que requieren las normas y principios básicos de la gestión presupuestaria y financiera, el Tribunal considera que podría aprovecharse mejor la cooperación interinstitucional, con el fin de evitar una

burocracia innecesaria, en particular cuando se trata de las instituciones pequeñas. Por estos motivos, podría crearse un panel común de irregularidades que abarque varias instituciones.

Contratación pública

34. Las modificaciones propuestas en el ámbito de la contratación pública están destinadas, entre otras cosas, a adaptar las normas del Reglamento financiero a las disposiciones de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «la Directiva»). En lo que atañe a los criterios de exclusión, la adaptación también simplifica y atenúa los requisitos sobre presentación de documentación para los licitadores (artículo 93).

35. Las modificaciones también tienen por objeto:

- eximir de la obligación impuesta a cada institución de mantener su propia base de datos sobre licitadores excluidos de participar en un procedimiento de adjudicación de contratos (artículo 95), mediante la posibilidad de que varias instituciones compartan una base de datos común,
- extender a otros ámbitos las normas simplificadas para la designación de expertos en el ámbito de la investigación (artículo 97),
- clarificar cuándo puede suspenderse un procedimiento de adjudicación pública o rescindirse un contrato en caso de fraude (artículo 103).

36. Como ya manifestó en su Dictamen n° 3/2005 ⁽⁴⁾, el Tribunal considera positiva la modernización y simplificación de los procedimientos de contratación pública, pero opina que dicha simplificación debería atenderse con más rigor a los términos de la Directiva y descartar la posibilidad de que las autoridades adjudicadoras ejerzan competencias discrecionales injustificadas.

Casos de exclusión

37. La Directiva diferencia los motivos de exclusión en función de su gravedad y permite que los Estados miembros no tengan en cuenta los motivos menos importantes. Especifica también que es necesaria una normativa al respecto ⁽⁵⁾. El Tribunal considera que la obligación para el órgano de contratación incluida en el artículo 93 de efectuar un análisis de riesgos no es suficiente y recomienda precisar más esta cuestión en el propio Reglamento financiero o en sus normas de desarrollo.

⁽³⁾ DO L 134 de 30.4.2004.

⁽⁴⁾ Dictamen n° 3/2005 sobre el proyecto de Reglamento de la Comisión por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, apartados 7 a 14 (DO C 124 de 23.5.2005).

⁽⁵⁾ Final del artículo 45, apartado 2: «Los Estados miembros precisarán, de conformidad con su Derecho nacional y respetando el Derecho comunitario, las condiciones de aplicación del presente apartado».

⁽¹⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2003, apartado 1.26 (DO C 293 de 30.11.2004).

⁽²⁾ Dictamen n° 4/97, anexo, apartado 5.20; Dictamen n° 2/2001, apartado 24.

Designación de expertos

38. La propuesta pretende extender a otros ámbitos las normas simplificadas para la designación de expertos en investigación modificando las disposiciones relativas a la contratación pública. Ahora bien, las normas simplificadas en el ámbito de la investigación ⁽¹⁾ afectan a la contratación y designación de expertos y estos procedimientos son más similares a las normas de contratación de otros agentes comunitarios que a las de contratos públicos. Efectivamente, como reconoce la exposición de motivos que acompaña la propuesta de Reglamento, adjudicar un contrato únicamente en función de la capacidad del candidato sin ninguna consideración económica (modificaciones propuestas en el artículo 97, apartado 2, del Reglamento financiero) se aparta de los principios de la Directiva y del propio Reglamento financiero en lo que se refiere a los contratos de servicios.

Cooperación interinstitucional

39. La creación de una base de datos común que recoja los casos de exclusión, compartida por las diferentes instituciones (modificación propuesta en el artículo 95 del Reglamento financiero), es un ejemplo de cooperación interinstitucional. Sería útil estudiar otras posibilidades de intensificar dicha cooperación, que incluya las instituciones y los organismos comunitarios, para evitar un doble trabajo administrativo innecesario. Convendría sopesar la posibilidad de recurrir a contratos firmados por otras instituciones u organismos conforme a determinadas condiciones o límites cuantitativos que salvaguarden los principios en materia de competencia e igualdad de oportunidades. En el caso de los contratos que abarquen una serie de instituciones, podría estudiarse también la posibilidad de delegar en otra institución u organismo algunas de las competencias de los órganos de contratación (en concreto, la apertura y evaluación de las licitaciones).

Subvenciones

40. Las modificaciones propuestas en los artículos de este título incluyen:

- ampliar el concepto de subvenciones para incluir las inversiones en capital social y las participaciones, pues aunque su función es de ayuda, por lo general constituyen activos de las instituciones (artículo 108),
- la posibilidad de proceder a excepciones significativas al principio de no rentabilidad (artículo 109),
- la posibilidad de excepciones al principio de no acumulación de las ayudas a cargo de las diversas líneas del presupuesto si así lo disponen los actos de base (artículo 111),
- aclaraciones y explicaciones en relación con las prácticas reales;
- simplificación en lo que se refiere a la gestión de la ayuda (cantidades a tanto alzado) (artículo 113 bis), obligaciones de los beneficiarios y procedimientos de gestión (situaciones de exclusión, evaluación de las solicitudes, aplicación de los principios que rigen la contratación pública) (artículos 114, 116 y 120).

⁽¹⁾ Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002, artículo 160, y Reglamento (CE) n° 2321/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, artículo 11 (DO L 355 de 30.12.2002).

41. El Tribunal acoge favorablemente las aclaraciones, explicaciones y simplificaciones propuestas, si bien considera que, en realidad, algunas de las excepciones a los principios de no rentabilidad y no acumulación de las ayudas, así como en el contexto de la contratación pública no se justifican por los motivos siguientes:

- a) podrían entrañar otros riesgos y complicar la gestión;
- b) la verificación puede resultar problemática en algunos casos;
- c) podrían haberse encontrado soluciones más sencillas.

Principio de no rentabilidad

42. Las normas de desarrollo actuales ya establecen algunas excepciones al principio de no rentabilidad, que se han incluido en las modificaciones propuestas de los artículos 109 y 113 bis:

- becas concedidas a personas físicas,
- premios concedidos en concursos,
- acciones con el objetivo de reforzar la capacidad financiera del beneficiario,
- reembolso de una determinada parte, cantidades y financiación a tanto alzado.

43. El Tribunal ya señaló en un Dictamen anterior ⁽²⁾ la dificultad de verificar este principio cuando las organizaciones reciben fondos de múltiples fuentes.

44. Además, la modificación del artículo 109 propone aplicar el principio de no rentabilidad en el nivel de la acción y no en el nivel de cada beneficiario. El Tribunal considera que ello podría dar lugar a abusos en el contexto de las acciones con múltiples socios. Por consiguiente, en el futuro las subvenciones concedidas a acciones con múltiples socios podrán generar beneficios a algunos perceptores de las mismas.

45. Por otra parte, en la propuesta sólo se ha incluido una parte de las condiciones estrictas que las actuales normas de desarrollo imponen en relación con algunas excepciones:

- la prohibición de conceder ingresos suplementarios a los miembros de las organizaciones beneficiarias que den lugar a su enriquecimiento personal,
- una limitación, en el caso de las cantidades globales, a las contribuciones inferiores a los 5 000 euros,

ya que la Comisión tiene previsto incluir más especificaciones al respecto en las normas de desarrollo.

⁽²⁾ Dictamen n° 2/2001, comentarios sobre el artículo 102, apartado 2 (DO C 162 de 5.6.2001).

Principio de no acumulación

46. La Comisión justifica que una medida pueda recibir varias ayudas a cargo del presupuesto comunitario (artículo 111) basándose en la situación que se da en el ámbito de las acciones estructurales y las redes transeuropeas. Esta excepción está sujeta a la norma que prohíbe la doble financiación de los mismos costes.

47. No obstante, las auditorías efectuadas recientemente por el Tribunal sobre esta cuestión detectaron el riesgo de que la ayuda sobrepasara el 100 % de los costes financiados y, en el ámbito de la investigación, el incumplimiento de los límites aplicables a la ayuda estatal ⁽¹⁾. En realidad, la acumulación de ayudas puede implicar también una duplicación del trabajo administrativo, contrariamente al objetivo de simplificar la gestión, en particular en los casos en los que los criterios de subvencionabilidad difieren.

48. El Tribunal concluye que sería preferible continuar aplicando el principio de una sola ayuda comunitaria por medida:

- exigiendo que el porcentaje de la ayuda permita cubrir aspectos de varias políticas comunitarias, siempre que dicho porcentaje no sobrepase el 100 % de los costes subvencionables incurridos o los límites aplicables según las normas relativas a la ayuda estatal,
- mejorando la coordinación de las intervenciones comunitarias entre los servicios.

Adjudicación de contratos

49. Finalmente, el Tribunal considera que la modificación propuesta en el artículo 120, apartado 1, no se justifica. Cuando el receptor de la subvención tuviera que recurrir para la ejecución de la acción a la adjudicación de contratos, teniendo en cuenta la financiación comunitaria, es, en sí, normal que se exija conformidad con los principios enunciados en el título V del Reglamento financiero (es decir, igualdad de trato, competencia

y transparencia). Sobre esta base, las normas de desarrollo deben establecer procedimientos simplificados en función del tamaño del contrato.

Conclusión

50. Dado que la anterior reforma de la gestión financiera es demasiado reciente para que todos sus objetivos hayan podido lograrse, una revisión de la magnitud que propone la Comisión no se justifica. El alcance de dicha revisión y los contenidos de algunas modificaciones pueden complicar la gestión de forma innecesaria.

51. Ello ocurre, en particular, en el caso de las nuevas excepciones a los principios presupuestarios, introducidas para responder a las dificultades con que tropiezan algunos servicios de la Comisión y a raíz de las modificaciones efectuadas en los Reglamentos sectoriales. En opinión del Tribunal, la mayoría de estas necesidades podría encontrar solución dentro del marco del actual Reglamento financiero.

52. Los pasos dados para simplificar la gestión financiera en los ámbitos de la contratación pública y de las subvenciones, así como los esfuerzos encaminados a proteger los intereses financieros de las Comunidades (modificaciones propuestas en relación con las recuperaciones, la suspensión o la ejecución de contratos, sanciones) muestran los progresos hacia una mejor gestión financiera.

53. No obstante, la revisión propuesta no aporta la solución a determinadas necesidades de gestión (flexibilidad en la gestión de los agentes, transacciones que implican la compra o construcción de edificios, clarificación de las responsabilidades de los agentes financieros). En otros casos, la propuesta no es suficientemente radical para resolver los problemas que se intenta abordar (métodos de ejecución presupuestaria, función del contable). Además, el Tribunal considera que debería haberse hecho un mayor uso de las posibilidades de cooperación interinstitucional.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 7 de diciembre de 2005.

Por el Tribunal de Cuentas
Hubert WEBER
Presidente

⁽¹⁾ «Encuadramiento comunitario sobre ayudas de Estado de investigación y desarrollo» (DO C 83 de 11.4.1986), revisado en 1996 (DO C 45 de 17.2.1996) y 1998 (DO C 48 de 13.2.1998). Se decidió continuar aplicándolo hasta el 30 de junio de 2002 y el 31 de diciembre de 2005 mediante las comunicaciones de la Comisión 2001/C 78/15 y 2002/C 111/03, respectivamente.