



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Informe sobre las cuentas anuales de la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA) correspondientes al ejercicio 2019

acompañado de las respuestas de la Agencia

Introducción

01 La Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad («la Agencia» o «ENISA»), con sede en Atenas e Iráklio¹, se creó en virtud del Reglamento (CE) n.º 460/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo² que, tras varias modificaciones, fue derogado y sustituido por el Reglamento (UE) n.º 2019/881³. Su misión principal consiste en alcanzar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión, apoyando activamente a los Estados miembros y a las instituciones, los organismos, las oficinas y las agencias de la Unión para mejorar la ciberseguridad. La ENISA actuará como punto de referencia para el asesoramiento y la experiencia en materia de ciberseguridad de las instituciones, los organismos, las oficinas y las agencias de la Unión, así como de otras partes interesadas pertinentes de esta.

02 En el **gráfico 1** se presentan las cifras clave de la Agencia⁴.

Gráfico 1: Cifras clave de la Agencia



* Las cifras del presupuesto se basan en el total de créditos de pago disponibles durante el ejercicio.

** El personal está compuesto por funcionarios, agentes temporales y contractuales de la UE y expertos nacionales en comisión de servicio, pero no por trabajadores interinos y consultores.

Fuente: Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea para el ejercicio 2018 y cuentas anuales consolidadas provisionales de la Unión Europea correspondientes al ejercicio 2019; Cifras relativas a la plantilla facilitadas por la Agencia.

Información de apoyo a la declaración de fiabilidad

03 El enfoque de auditoría adoptado por el Tribunal comprende procedimientos de auditoría analíticos, verificaciones directas de las operaciones y una evaluación de los controles clave de los sistemas de supervisión y control de la Agencia,

¹ El personal operativo de la Agencia fue trasladado a Atenas en marzo de 2013.

² DO L 77 de 13.3.2004, p. 1.

³ DO L 151 de 07.6.2019, p. 15.

⁴ Las competencias y actividades de la Agencia se detallan en su sitio web: www.enisa.europa.eu.

complementados por pruebas procedentes del trabajo de otros auditores y un análisis de la información facilitada por la dirección de la Agencia.

Declaración de fiabilidad presentada por el Tribunal al Parlamento Europeo y al Consejo – Informe del auditor independiente

Opinión

04 El Tribunal ha fiscalizado:

- a) las cuentas de la Agencia, que comprenden los estados financieros⁵ y los estados sobre la ejecución presupuestaria⁶ correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2019;
 - b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas,
- de conformidad con el artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

05 En opinión del Tribunal, las cuentas de la Agencia correspondientes al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2019 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Agencia a 31 de diciembre de 2019, los resultados de sus operaciones, los flujos de tesorería y los cambios en los activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha, conforme a lo dispuesto en su reglamento financiero y en las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión. Estas últimas están basadas en las normas de contabilidad aceptadas internacionalmente para el sector público.

⁵ Los estados financieros comprenden el balance, el estado de resultados financieros, el estado de flujos de tesorería, el estado de cambios en los activos netos y un resumen de las políticas contables significativas, además de otras notas explicativas.

⁶ Los estados de la ejecución presupuestaria comprenden los estados agregados de todas las operaciones presupuestarias y las notas explicativas.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

Opinión sobre la legalidad y regularidad de los ingresos subyacentes a las cuentas

06 En opinión del Tribunal, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2019 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Pagos

Opinión sobre la legalidad y regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas

07 En opinión del Tribunal, los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2019 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Fundamento de las opiniones

08 El Tribunal ha realizado la fiscalización de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y el código de ética de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI). En la sección «Responsabilidades del auditor» del presente informe se describen con más detalle las responsabilidades del Tribunal con arreglo a dichas normas. Con arreglo al Código de Ética para Contables Profesionales promulgado por el Consejo de Normas Internacionales de Ética para Contables (Código IESBA), y a los requisitos éticos pertinentes para su fiscalización, el Tribunal es independiente y ha cumplido el resto de sus obligaciones éticas de conformidad con estos requisitos y con el Código IESBA. El Tribunal considera que se ha obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada en apoyo de su opinión.

Responsabilidades de la dirección y de los encargados de la gobernanza

09 De conformidad con los artículos 310 a 325 del TFUE y con el reglamento financiero de la Agencia, la dirección de la Agencia es responsable de la

preparación y presentación de las cuentas sobre la base de las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público, así como de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas. Esto consiste en crear, aplicar y mantener un sistema de controles internos apropiado para la preparación y presentación de unos estados financieros libres de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o por error. La dirección de la Agencia también debe garantizar que las actividades, las operaciones financieras y la información reflejada en los estados financieros son conformes con los requisitos por los que se rigen. La dirección de la Agencia es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de la Agencia.

10 En la preparación de las cuentas, la dirección de la Agencia es responsable de evaluar su capacidad para continuar como empresa en funcionamiento. La dirección debe presentar, según proceda, cualquier cuestión que afecte la condición de la Agencia como empresa en funcionamiento, y utilizar la hipótesis de empresa en funcionamiento como base contable, a menos que la dirección pretenda liquidar la entidad o cesar en su actividad, o bien no exista otra alternativa más realista que proceder de una de estas formas.

11 Los encargados de la gobernanza, por su parte, supervisan el proceso de elaboración de informes financieros de la Agencia.

Responsabilidades del auditor en la fiscalización de las cuentas y operaciones subyacentes

12 Los objetivos del Tribunal son, por un lado, obtener garantías razonables de que las cuentas de la Agencia estén exentas de incorrecciones materiales y las operaciones subyacentes sean legales y regulares y, por otro, presentar al Parlamento Europeo y al Consejo, o a las autoridades responsables de la aprobación de la gestión, en su caso, sobre la base de la fiscalización realizada, declaraciones sobre la fiabilidad de las cuentas de la Agencia y la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Aunque las garantías razonables ofrecen un elevado nivel de fiabilidad, esto no significa que las auditorías vayan a detectar siempre las incorrecciones materiales o los casos existentes de incumplimiento. Las incorrecciones pueden ser consecuencia de fraude o error, y reciben la consideración de materiales cuando, ya sea de forma individual o conjunta, puedan influir en las decisiones económicas de los usuarios, fundadas en estas cuentas.

13 En lo relativo a los ingresos, el Tribunal examina las subvenciones procedentes de la Comisión o de países cooperantes y evalúa los procedimientos de la Agencia para recaudar tasas y otro tipo de ingresos, si procede.

14 En el caso de los gastos, el Tribunal examina las operaciones de pago cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos (incluidos los de adquisición de activos), con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan. Los pagos de anticipos se examinan cuando el receptor de los fondos justifica que su utilización es adecuada y la Agencia acepta dicha justificación liquidando el pago del anticipo, ya sea en el mismo ejercicio o posteriormente.

15 De conformidad con las NIA y a las ISSAI, el Tribunal aplica su juicio profesional y mantiene una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría. Además:

- Identifica y valora los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas, o de que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos del marco jurídico de la Unión Europea, ya sea por fraude o por error, y diseña y aplica procedimientos de auditoría para responder a esos riesgos y obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y apropiada para expresar sus opiniones. El riesgo de no detectar incorrecciones materiales o incumplimientos debidos a fraude es mayor que el riesgo de no detectar los que se deben a error. Esto se debe a que el fraude puede implicar colusión, falsificación, omisión deliberada, manifestaciones intencionadamente erróneas o elusión de los procedimientos de control interno.
- Adquiere un conocimiento suficiente de los controles internos pertinentes para la fiscalización con el fin de concebir los procedimientos de auditoría que resulten apropiados según las circunstancias, pero no de expresar una opinión sobre la eficacia de los controles internos.
- Evalúa la idoneidad de las políticas contables utilizadas por la dirección y el carácter razonable de las estimaciones contables y revelaciones de información relacionada efectuadas por la dirección.
- Llega a conclusiones sobre si es apropiado que la dirección utilice la hipótesis de empresa en funcionamiento y, basándose en la evidencia de auditoría obtenida, sobre la existencia o no de una incertidumbre material relacionada con hechos o con condiciones que pueden generar dudas significativas sobre la capacidad de la Agencia para continuar como empresa en funcionamiento. Si llega a la conclusión de que existe incertidumbre material, el Tribunal debe señalarlo en su informe de fiscalización sobre los correspondientes datos presentados en las cuentas o, si dichos datos presentados no son adecuados,

modificar su opinión. Las conclusiones del Tribunal se basan en evidencia de auditoría obtenida hasta la fecha de su informe de fiscalización. Sin embargo, hechos o condiciones futuros pueden dar lugar a que una entidad cese en su funcionamiento.

- Evalúa la presentación global, la estructura y el contenido de las cuentas, incluida la información revelada, y si las cuentas representan las operaciones y eventos subyacentes de manera fiel.
- Obtiene pruebas de auditoría suficientes y apropiadas sobre la información financiera de la Agencia para formular una opinión sobre las cuentas y las operaciones subyacentes. El Tribunal se encarga de la dirección, la supervisión y la realización de la auditoría, y es el único responsable de su opinión de auditoría.
- Tuvo en cuenta el trabajo de auditoría llevado a cabo por el auditor externo independiente sobre las cuentas de la Agencia, conforme a lo previsto en el artículo 70, apartado 6, del Reglamento Financiero de la UE, si procede.

El Tribunal comunica a la dirección, entre otras cuestiones, el alcance y el momento de realización de la auditoría planificados, así como las constataciones de auditoría y las deficiencias significativas de los controles internos identificadas durante la auditoría. A partir de las cuestiones sobre las que se intercambió información con la Agencia, el Tribunal determina aquellas que revistieron mayor importancia en la auditoría de las cuentas del período corriente y que, por tanto, constituyen cuestiones clave de auditoría. El Tribunal describe estas cuestiones en su informe excepto cuando las disposiciones legales o reglamentarias prohíban revelar públicamente la cuestión o cuando, en circunstancias extremadamente poco frecuentes, determine que la cuestión no se debería comunicar en su informe porque cabe razonablemente esperar que las consecuencias adversas de hacerlo sobrepasarían los beneficios en el interés público que dicha comunicación tendría.

16 Las observaciones que se exponen a continuación no cuestionan la opinión emitida por el Tribunal.

Observaciones sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones

17 El Tribunal observó varias insuficiencias en los procedimientos de contratación pública de la Agencia. En tres de los cuatro casos auditados, se observó un solapamiento entre los criterios de selección y los de adjudicación. La falta de separación clara entre ambos constituye una insuficiencia procedimental que expone a la Agencia al riesgo de anulación del procedimiento de licitación en caso de litigio.

Asimismo, en tres de los cuatro casos, ENISA no cumplió los plazos establecidos en el Reglamento Financiero para la publicación del anuncio de adjudicación en el Diario Oficial. Esta insuficiencia interna resta transparencia al procedimiento de contratación⁷.

18 En dos de los cuatro contratos marco de servicios fiscalizados por el Tribunal, el criterio del precio se había basado exclusivamente en las tarifas diarias cobradas por cada categoría de expertos que fueran a participar. El pliego de condiciones no definía otros criterios cualitativos ni cuantitativos basados en distintas hipótesis (por ejemplo, el enfoque específico que se aplicaría y el número de personas por día por categoría de expertos requeridos). El hecho de que el pliego de condiciones no contuviera información específica (sobre el método para comparar las ofertas financieras sobre la base de distintas hipótesis) crea el riesgo de que el contratista o los contratistas no garanticen la ejecución más económica de los proyectos relacionados.

Observaciones sobre la buena gestión financiera

19 En tres procedimientos auditados, el Tribunal constató que la Agencia había incluido un criterio de selección en el pliego de condiciones relacionado con el volumen de negocios anual medio mínimo. Este criterio está permitido en virtud del Reglamento Financiero⁸: su objetivo es garantizar que los licitadores tienen la capacidad de ejecutar realmente el contrato plenamente y evitar que los contratistas se vuelvan demasiado dependientes financieramente de la Agencia. Sin embargo, el valor mínimo fijado por la Agencia era demasiado bajo. Había fijado el umbral en una suma fija de 50 000 euros para cada uno de los tres contratos, con independencia de su valor y su alcance. No efectuó una evaluación de si este valor mitigaría el riesgo asociado a la ejecución real del contrato y el riesgo inherente a la dependencia financiera del contratista con respecto a ENISA.

20 La Agencia recurre a trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal (trabajadores interinos) que le prestan apoyo para llevar a cabo algunas de sus tareas, para lo que ha suscrito un contrato marco con una de dichas empresas. En diciembre

⁷ Artículos 38 y 163 del Reglamento Financiero y apartados 2.3, 2.4, 3.2 y 3.3 del anexo 1 del Reglamento Financiero.

⁸ Anexo 1, apartado 19.1, del Reglamento Financiero: «el volumen de negocios anual mínimo no deberá exceder del doble del valor anual estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados por la naturaleza de la adquisición, que el órgano de contratación deberá explicar en los documentos de la contratación».

de 2019, además de su propia plantilla de 75 empleados, ENISA contaba con 30 trabajadores interinos activos, y en diciembre de 2018, con 15. La cifra de 2019, que representa el 29 % de la plantilla real total, constituye un incremento significativo con respecto al año anterior e indica un aumento de la dependencia de la Agencia en los trabajadores interinos. El personal interino trabaja en muchos ámbitos distintos de las operaciones de la Agencia, como asuntos jurídicos y contratación, instalaciones, financiación y contratación pública, seguridad y normalización, seguridad operativa y recursos humanos. ENISA abonó aproximadamente 923 000 euros por estos servicios en todo 2019 (es decir, el 5,6 % del presupuesto).

21 Además, existen disposiciones jurídicas específicas que regulan el recurso a personal interino. Las empresas de trabajo temporal y las empresas usuarias están sujetas a distintas obligaciones. De acuerdo con la Directiva 2008/104/CE y con algunas disposiciones de la ley laboral griega 4052/2012, los trabajadores interinos deberían tener las mismas condiciones laborales que los trabajadores contratados directamente. El contrato entre ENISA y la empresa de trabajo temporal no estipula las condiciones básicas de contratación para justificar la categoría en la que se contrata al trabajador interino, y los miembros del personal interino tampoco gozan de los mismos beneficios sociales que los trabajadores de la Agencia. Existe un asunto pendiente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) acerca de la aplicación de la Directiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo⁹ relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal para las agencias de la UE, por lo que el Tribunal se abstendrá de formular observaciones sobre la regularidad del enfoque de la Agencia sobre esta cuestión hasta que el TJUE dicte una sentencia final en este asunto.

Seguimiento de las observaciones de ejercicios anteriores

22 En el *anexo* figura una sinopsis de las medidas adoptadas en respuesta a las observaciones del Tribunal sobre ejercicios anteriores.

⁹ DO L 327 de 5.12.2008, p. 9.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Alex Brenninkmeijer, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 22 de septiembre de 2020.

Por el Tribunal de Cuentas

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K-H Le', written in a cursive style.

Klaus-Heiner Lehne

Presidente

Anexo - Seguimiento de las observaciones de ejercicios anteriores

Año	Observaciones del Tribunal	Medida adoptada en respuesta a las observaciones del Tribunal (Aplicada / En curso / Pendiente / Sin objeto)
2015	La Agencia tiene previsto trasladar personal administrativo a Atenas, pero su Reglamento constitutivo establece que su personal administrativo debe tener su base en Iráklio.	Aplicada
2016	La Agencia trasladó a otros ocho agentes a Atenas, por lo que se redujo a 14 el número de agentes en Iráklio (según la Agencia, al final de 2019 este número se volvió a reducir a siete). Probablemente, los costes podrían reducirse en mayor medida si todo el personal se centralizara en una única ubicación.	Aplicada
2017	La Agencia publica anuncios de vacantes en su propio sitio web y en los medios sociales, pero no en el sitio web de la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO).	Aplicada
2017	La Agencia no realizó un análisis exhaustivo del impacto de la salida del Reino Unido de la Unión Europea.	Aplicada

Año	Observaciones del Tribunal	Medida adoptada en respuesta a las observaciones del Tribunal (Aplicada / En curso / Pendiente / Sin objeto)
2018	La Agencia carecía de una política de puestos sensibles en la que se identificara y actualizaran las funciones sensibles, y se definieran además las medidas adecuadas para mitigar el riesgo de intereses creados. Este hecho no se ajustaba a las normas de control interno de la Agencia. La Agencia debería adoptar y aplicar una política de puestos sensibles.	Pendiente

Respuesta de la Agencia

18. La ENISA acoge con satisfacción esta conclusión, ya que contribuye a perfeccionar aún más sus procesos internos, aportando así una mayor garantía del cumplimiento en el ámbito de la contratación pública. En particular, ya se ha reevaluado el criterio del precio y las futuras licitaciones pertinentes tendrán plenamente en cuenta la observación del Tribunal.

19. La ENISA acoge con satisfacción esta conclusión y ya se han adoptado las medidas oportunas mediante el establecimiento del requisito de volumen de negocios medio anual mínimo al 100 % del valor estimado del contrato anual para todas sus futuras licitaciones.

20. A efectos de ejecutar plenamente su Programa de trabajo anual, la ENISA recurre a personal interino para realizar algunas de sus tareas, pero solo en el caso de que existan puestos vacantes sin cubrir y cargas de trabajo elevadas.

Con vistas a reducir los riesgos asociados a los puestos vacantes, la ENISA ha redefinido su estrategia de contratación. De hecho, la Agencia ha publicado dos anuncios de vacantes combinados para agentes temporales y agentes contractuales respectivamente, que probablemente generarán un gran número de trabajadores nuevos que satisfarán en gran medida los niveles de personal exigidos por el Reglamento sobre Ciberseguridad. La Agencia también ha avanzado mucho en la atracción de un conjunto diversificado de expertos nacionales en comisión de servicio, reduciendo aún más su desfase en este ámbito. Por tanto, se prevé una reducción drástica de su dependencia de los agentes interinos. No obstante, es probable que los agentes interinos sigan prestando servicios, sobre todo en áreas en las que actualmente existe una elevada demanda.

21. En lo que atañe a las condiciones de empleo y las prestaciones, la Agencia ha actualizado las condiciones básicas de empleo con el fin de justificar la categoría en la que se contrata al trabajador interino, añadiendo, entre otras cosas, una descripción del puesto de trabajo al contrato. La ENISA ha revisado asimismo las modestas prestaciones extralegales y las categorías de personal que se benefician de ellas para garantizar que los trabajadores interinos tengan las mismas condiciones de trabajo que los trabajadores empleados directamente.

En respuesta a las recomendaciones del Tribunal y siguiendo el enfoque antes mencionado, es probable que la Agencia siga siendo un lugar de trabajo bastante atractivo, atenúe la inquietud jurídica de sus agentes interinos y motive debidamente su decisión de administrar sus créditos en consecuencia.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2020.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad intelectual individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, el usuario puede necesitar obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal de Cuentas Europeo no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.