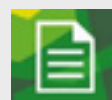


Informe Especial

¿Resulta conforme la gobernanza en la Comisión Europea a las mejores prácticas?



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6071-0	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/37197	QJ-AB-16-027-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-6093-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/372538	QJ-AB-16-027-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6110-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/160258	QJ-AB-16-027-ES-E

© Unión Europea, 2016

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para utilizar o reproducir la ilustración del recuadro 10 en la página 30 es necesario solicitar directamente la autorización al titular de los derechos de autor. Reservados todos los derechos.

Informe Especial**¿Resulta conforme
la gobernanza en
la Comisión Europea
a las mejores prácticas?**

(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4,
párrafo segundo, del TFUE)

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización V, que está especializada en los ámbitos de financiación y administración de la Unión. La auditoría fue dirigida por Lazaros S. Lazarou, Miembro del Tribunal (Decano de la Sala V), con la asistencia de Andreas Antoniadis (jefe de gabinete) y Johan Adriaan Lok (agregado de gabinete), Peter Welch (director), Mariusz Pomienski (gerente principal), Bogna Kuczyńska (jefe de tarea), y los auditores Rogelio Abarquero Grossi, Erik De Bruyne, Daria Bochnar, Andreas Dürrwanger, Mehmet Ergün, Paul Sime, Michael Tatianos y Carl Westerberg.



De izquierda a derecha: E. De Bruyne, A. Dürrwanger, J. A. Lok, P. Sime, D. Bochnar, L. S. Lazarou, B. Kuczyńska, A. Antoniadis, P. Welch, M. Pomienski, C. Westerberg, R. Abarquero Grossi.

Apartados

Lista de abreviaturas

I-VIII Resumen

1-10 Introducción

1-10 **Una buena gobernanza es una prioridad para organismos tanto públicos como privados**

11-14 Alcance y enfoque de la fiscalización

15-57 Observaciones

15-31 **Cambios en las estructuras de gobernanza y creación del Servicio de Auditoría Interna y del Comité de Seguimiento de las Auditorías**

15-22 La Comisión distingue entre su propia responsabilidad política y la responsabilidad de sus directores generales con respecto a la gestión

23-24 La Comisión suprimió la figura del interventor e implantó la función de auditoría interna

25 El Servicio de Auditoría Interna se orientaba primordialmente en un primer momento a tratar cuestiones de gobernanza de alto nivel para toda la institución...

26 ... y ahora presta mayor atención al marco de control interno de la Comisión

27-29 La Comisión creó un Comité de Seguimiento de las Auditorías como una de las primeras medidas del proceso de reforma

30-31 La supervisión del Comité de Seguimiento de las Auditorías se limita en la práctica al trabajo del Servicio de Auditoría Interna

32-41 **Armonización de los controles internos y los informes financieros con las normas internacionales**

32-34 La Comisión escogió el marco COSO como base para sus normas de control interno...

35-39 ... pero finalizar la transición al marco COSO actualizado resulta arduo

40-41 La elaboración de las cuentas anuales según las normas internacionales permitió mejorar la información financiera

42-57	Presentación de información no financiera a las partes interesadas tanto internas como externas
42-44	La Comisión proporciona información no financiera junto con las cuentas...
45-47	... aunque en menor grado que otras organizaciones
48-51	Desde 2013 la Comisión viene informando de la existencia de un nivel de error material en su gasto
52-53	Es mejor práctica fundar las estimaciones de los importes de riesgo en una metodología coherente
54-57	Los informes introducidos en la reforma Prodi aún conforman la base de la notificación interna de la Comisión
58-66	Conclusiones y recomendaciones
	Anexo I — El marco GGPS y el marco COSO 2013
	Anexo II — Elementos clave de los marcos de información corporativa seleccionados
	Anexo III — Esquema de los informes y las cuentas anuales de los organismos públicos seleccionados
	Respuestas de la Comisión

CEI: Comité de Expertos Independientes

CIPFA: Colegio Profesional de Expertos en Contabilidad y Finanzas del Sector Público

CNIC: Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad

COSO: Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway

CSA: Comité de Seguimiento de las Auditorías

DG: Dirección General

DG AGRI: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

DG BUDG: Dirección General de Presupuestos

DG DEVCO: Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo

EAFF: Examen y análisis de la ficha de financiación

EAI: Estructura de Auditoría Interna

EFS: Entidad Fiscalizadora Superior

FEE: Federación de Expertos Contadores Europeos

GA: Gestión por actividades

GAO: Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno

GGPS: Buena gobernanza en el sector público

GP: Grupo preparatorio

IAA: Informe anual de actividades

IFAC: Federación Internacional de Contadores

IIA: Instituto de auditores internos

IIRC: Consejo Internacional de Informes Integrados

IPERIA: Ley sobre eliminación y mejora de la recuperación de los pagos indebidos

IPSASB: Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

ISSB: Grupo director sobre seguridad de la información

NIC-SP: Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

PG: Plan de gestión

PGA: Plan de gestión anual

PIC: Control interno del sector público

SAI: Servicio de Auditoría Interna

SFC: Servicio Financiero Central

TCE: Tribunal de Cuentas Europeo

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

I

Tras la dimisión de la Comisión Santer y en respuesta al informe del Comité de Expertos Independientes, la Comisión aprobó en marzo de 2000 el Libro Blanco «La reforma de la Comisión», que tenía como objetivo modernizar la gobernanza de la institución. Las reformas propuestas comprendían la fijación de prioridades y la asignación de recursos, el cambio de la política de recursos humanos y la reforma de la gestión y el control financieros y la auditoría. El Libro Blanco y el informe del Comité de Expertos Independientes siguen influyendo en la toma de decisiones y en la gobernanza de la Comisión en la actualidad.

II

La presión para lograr la excelencia en los mecanismos de gobernanza se mantiene. Tal y como se explica en un documento reciente de la Comisión, vivimos en un momento en el que existe una gran presión sobre las finanzas públicas a todos los niveles en la UE, por lo que resulta primordial que se apliquen al sector público marcos y normas de vanguardia¹. La buena gobernanza no es solo una cuestión de relaciones, sino de conseguir resultados y ofrecer a los responsables políticos los instrumentos necesarios para desempeñar su labor, y así tendría que fomentar el uso eficiente de los recursos, reforzar la rendición de cuentas en relación con la gestión de los recursos, promover un control estricto y mejorar el liderazgo organizativo, la gestión y la supervisión. Si se logran todos estos propósitos, las intervenciones serán más eficaces².

III

Si bien las normas y las estructuras establecidas por la Comisión reflejaban en gran medida las mejores prácticas del momento, lo que constituye una mejor práctica ha seguido evolucionando. Por tanto, el Tribunal examinó los mecanismos de gobernanza implantados en la Comisión centrándose en la auditoría y la gestión y el control financieros para determinar si resultan conformes a las mejores prácticas y si aún satisfacen las necesidades de la institución.

IV

Lo que constituye una mejor práctica ha seguido evolucionando desde las reformas de 2000. Pese a que se han adoptado medidas³, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que en varios ámbitos la Comisión diverge de las mejores prácticas determinadas en las normas o adquiridas por los organismos internacionales que el Tribunal tomó como referencia, o bien no las sigue en su totalidad.

¹ Comisión Europea: *Public Internal Control System*: http://ec.europa.eu/budget/pic/index_en.cfm

² Véase: Colegio Profesional de Expertos en Contabilidad y Finanzas del Sector Público (CIPFA)/Federación Internacional de Contables (IFAC): *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, p. 6.

³ Incluida la publicación junto con las cuentas de la UE según el principio de devengo, de debates y análisis de los estados financieros la comunicación sobre resultados (que dio lugar en 2015 a la integración con la información de la gestión en el informe anual de gestión y rendimiento) y la transición al COSO 2013: *Control Interno — Marco Integrado*.

V

La distinción que se hace entre la «responsabilidad política de los comisarios» y la responsabilidad operativa de sus directores generales significa que no siempre ha quedado claro si la «responsabilidad política» incluye la responsabilidad de las direcciones generales o si es algo diferente. Las últimas reformas organizativas han empezado a abordar algunos de los riesgos que entraña la cultura de «compartimentos estancos». Sin embargo, para seguir haciendo frente a los riesgos clave, la Comisión tendrá que reforzar aún más la estructura de gobernanza para toda la institución.

VI

El Servicio de Auditoría Interna centra sus esfuerzos en los sistemas de control interno de la Comisión, y en los últimos años su cobertura de las cuestiones de gobernanza para toda la institución ha abarcado la seguridad de la información corporativa. Las operaciones fuera de la Comisión (el gasto del que la Comisión es responsable) son competencia de las direcciones y las unidades de auditoría de las direcciones generales vinculadas al gasto, lo cual repercute en la información presentada al comité de auditoría de la Comisión. El papel del Comité de Seguimiento de las Auditorías (y la participación de miembros externos independientes) es más limitado que el desempeñado por los comités de auditoría de los organismos internacionales que el Tribunal tomó como referencia.

VII

En los últimos años la Comisión ha empezado a adjuntar a las cuentas información de carácter no financiero, aunque, a pesar de las mejoras recientes, sigue proporcionando menos información de esta índole que las organizaciones que el Tribunal tomó como referencia de mejores prácticas.

VIII

El Tribunal recomienda a la Comisión lo siguiente:

- explicar los motivos según lo exigido a las entidades europeas de interés público, por los que puede decidir en un momento no seguir las mejores prácticas,
- invitar al SAI a auditar en mayor medida las cuestiones de gobernanza de alto nivel,
- finalizar el proceso de ajustar su marco de control interno a los principios del COSO 2013,
- adelantar aún más la publicación de las cuentas anuales,

- reunir la información ya presente en los diversos informes existentes para crear un informe único o una serie única de informes de rendición de cuentas que contenga las cuentas y también:
 - una declaración de gobernanza,
 - un informe del presidente,
 - un examen de los riesgos operativos y estratégicos,
 - un informe de los resultados no financieros,
 - información sobre las actividades durante el ejercicio y la consecución de los objetivos políticos,
 - un informe sobre la función y las conclusiones del comité de auditoría,
 - una declaración de la sostenibilidad presupuestaria a medio y largo plazo acompañada, cuando proceda, de referencias a la información incluida en otros informes,
- presentar el informe único o la serie única de informes de rendición de cuentas para la auditoría de las cuentas y el control que realice el auditor a fin de verificar que el resto de la información presentada es coherente con la información contable,
- publicar como parte de las cuentas anuales o de la información de acompañamiento el nivel de error estimado empleando una metodología coherente,
- actualizar y publicar sus mecanismos de gobernanza de manera periódica y explicar su elección de estructuras y procesos en relación con el marco que escoja,
- convertir el Comité de Seguimiento de las Auditorías en un comité de auditoría con una mayoría de miembros externos e independientes y ampliar su mandato para abarcar la gestión de riesgos, los informes financieros y el trabajo y los resultados de las unidades de verificación *ex post* y las direcciones de auditoría.

Una buena gobernanza es una prioridad para organismos tanto públicos como privados

01

Una serie de quiebras empresariales ocurridas durante la década de los años noventa llamó la atención pública sobre la cuestión del buen gobierno de la empresa y convirtió la mejora de los mecanismos de gobernanza en el sector privado en una prioridad normativa clave. En general, en estas quiebras se dio la situación de que el alcance total de un riesgo o de un comportamiento irregular era desconocido por los miembros del órgano rector, o bien solo era conocido por un número reducido de miembros dominantes (normalmente ejecutivos) del consejo de administración. La preocupación ante las quiebras ocurridas en el sector privado condujo a cambios en el Derecho de la UE, que pasó a exigir que todas las entidades de interés público⁴ actuaran de acuerdo con un código de gobernanza⁵ y que confirmaran esta conformidad en sus informes anuales y las fichas de financiación publicados.

02

El proceso de adopción de mecanismos de buena gobernanza se amplió al sector público. El documento del CIPFA/IFAC *Good governance in the Public Sector*⁶ (GGPS) es una muestra reciente de ello, al igual que la iniciativa para el control interno del sector público (PIC)⁷ promovida por la UE y centrada en la adopción de mecanismos idóneos de gobernanza y control para los países que desean adherirse a ella.

03

La buena gobernanza (véase el **recuadro 1**) no es solo una cuestión de relaciones, sino de conseguir resultados y ofrecer a los responsables políticos los instrumentos necesarios para desempeñar su labor.

- 4 Por ejemplo, las empresas que cotizan en bolsa [Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo (DO L 145 de 30.4.2004, p. 1)].
- 5 Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de julio de 2013, sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas (DO L 182 de 29.6.2013, p. 19) [modificada por la Directiva 2014/95/UE (DO L 330 de 15.11.2014, p. 1)] (Directiva sobre contabilidad).
- 6 Colegio Profesional de Expertos en Contabilidad y Finanzas del Sector Público (CIPFA)/Federación Internacional de Contadores (IFAC): *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014.
- 7 El control interno del sector público es una plataforma de intercambio de información y mejores prácticas entre administraciones públicas de la UE.

Buena gobernanza

La buena gobernanza en el sector público fomenta la toma de decisiones con un mayor conocimiento de causa, así como el uso eficiente de los recursos, y refuerza la rendición de cuentas con respecto a la administración de estos recursos. La buena gobernanza se caracteriza por un control estricto que ejerce una importante presión para mejorar los resultados del sector público y hacer frente a la corrupción. La buena gobernanza puede mejorar el liderazgo, la gestión y la supervisión de las organizaciones, lo que conduce a unas intervenciones más eficaces y, en última instancia, a mejores resultados⁸.

8 Colegio Profesional de Expertos en Contabilidad y Finanzas del Sector Público (CIPFA)/Federación Internacional de Contadores (IFAC): *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, p. 6.

04

La preocupación por la gobernanza en la Comisión Europea llegó a un punto crítico en 1999, tras la dimisión de la Comisión Santer y, en especial, a raíz del informe del Comité de Expertos Independientes (CEI) designado por el Parlamento para indagar sobre los problemas subyacentes a la dimisión y recomendar la mejor manera de salir adelante. La denuncia del Comité de que no pudo encontrar a nadie «preparado para asumir responsabilidades» constituye el núcleo de su crítica a la gobernanza en el seno de la Comisión (véase el **recuadro 2**). Estos hechos, junto con el informe del CEI, llevaron a la Comisión Prodi a acordar en el año 2000 un paquete global de reformas destinado a modernizar la gobernanza de la Comisión (la «reforma Prodi»). El Libro Blanco, la dimisión de la Comisión y el informe del CEI siguen influyendo en la toma de decisiones de la Comisión en la actualidad.

Recuadro 2

Marcos de gobernanza y rendición de cuentas

Según el documento *Good Governance in the Public Sector*, la gobernanza comprende los mecanismos implantados con el fin de garantizar que los resultados previstos para las partes interesadas estén definidos y puedan alcanzarse.

Los principios del **COSO 2013**⁹ disponen que el órgano rector «demuestra independencia de la dirección y ejerce la supervisión del desempeño del sistema de control interno»¹⁰ (véase el **recuadro 10**).

La rendición de cuentas es un elemento clave de la gobernanza, especialmente en el sector público. La **IFAC** la define como el proceso por el que las entidades del sector público y los individuos que las integran son responsables de sus decisiones y acciones, incluidos la administración de los fondos públicos y todos los aspectos del rendimiento, y se someten a un control externo adecuado. Para que ello sea posible, todas las partes han de comprender claramente estas responsabilidades y debe haber unas funciones claramente definidas a través de una estructura sólida. En efecto, la rendición de cuentas es la obligación de responder de la responsabilidad conferida¹¹.

La Comisión participa en el fomento de la buena gobernanza en los Estados miembros de la UE a través de la **red PIC**, y ha subrayado la importancia de un control eficiente y de la aplicación de normas de mejores prácticas: según esta institución, vivimos en un momento en el que existe una gran presión sobre las finanzas públicas a todos los niveles en la UE. Por ello, ahora más que nunca, los contribuyentes de todos los Estados miembros esperan que se haga un uso óptimo de los recursos, y el sector público debe responsabilizarse de llevar a cabo una gestión sólida y eficiente de los fondos que le son confiados, y así demostrar que los recursos se gastan de manera eficiente y que los productos y los resultados son eficaces. En vista de ello, es primordial que se apliquen marcos y normas de vanguardia en el sector público¹².

Estos son ejemplos de mejores prácticas extraídos de los códigos y las directrices pertinentes. A lo largo del presente informe, el Tribunal emplea el símbolo  para identificar los recuadros en los que se presentan tales ejemplos.

9 Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO): *Control Interno — Marco Integrado*, 2013.

10 Fuente: *Control Interno — Marco Integrado, Resumen Ejecutivo*, © Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO).

11 Comité del Sector Público de la IFAC: *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, 2001, p. 12.

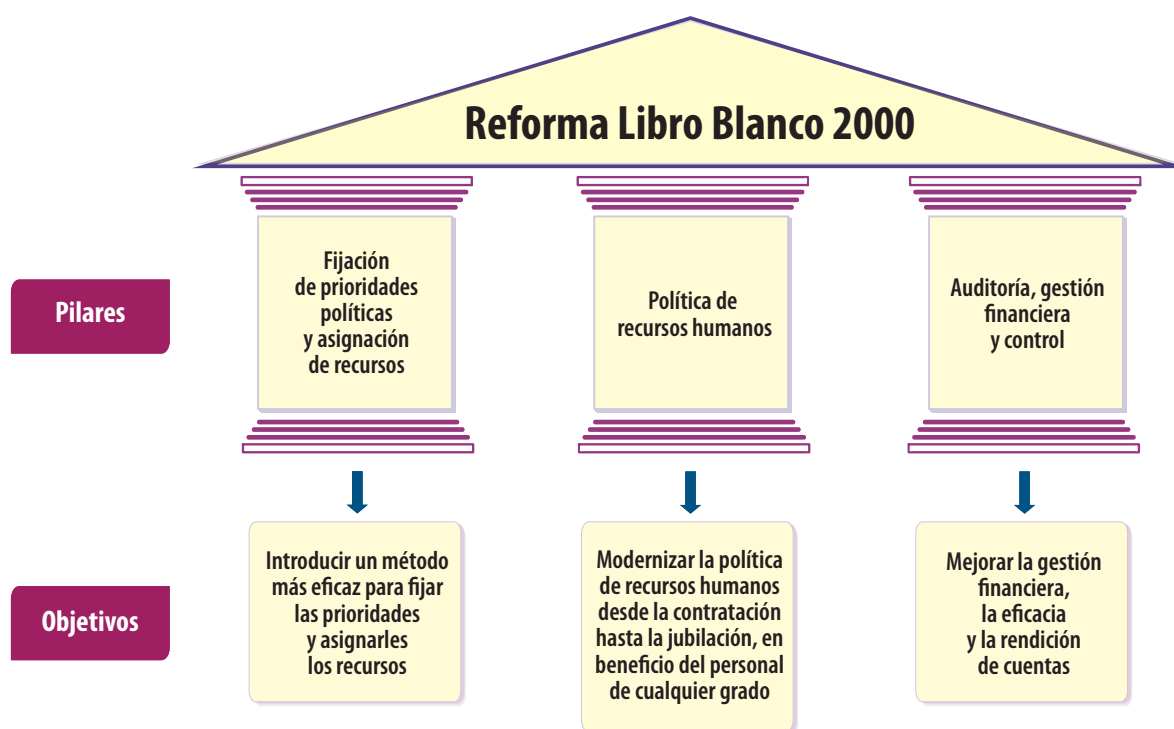
12 Comisión Europea: *Public Internal Control System*: http://ec.europa.eu/budget/pic/index_en.cfm

05

La Comisión basó su programa de reforma en tres pilares: reformas en la fijación de prioridades y la presupuestación, modernización de la política de recursos humanos y mejoras en la auditoría y la gestión y el control financieros (*ilustración 1*). La Comisión alegó que el período de «cambio cultural» debe apoyarse en cinco principios fundamentales: su propia independencia, la responsabilidad, la obligación de rendir cuentas, y la eficacia en cuanto a la obtención de resultados y transparencia.

Ilustración 1

Los tres pilares de la reforma Prodi (Libro Blanco)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), a partir de COM(2000) 200 final/2, La reforma de la Comisión — Libro Blanco — Primera parte.

06

El primer pilar de la reforma introdujo nuevos instrumentos de planificación y supervisión para cada servicio de la Comisión (planes de gestión [PG] e IAA). El tercer pilar (**recuadro 3**) simplificó las normas relativas a la autorización de gastos. La forma de gestionar y combinar las distintas responsabilidades dentro de la Comisión fue una cuestión objeto de un intenso debate, principalmente la función de la Comisión como órgano colegiado, la de los comisarios individuales, la del interventor y la de las direcciones generales (incluidos los directores generales que ocupan el cargo de jefes administrativos de dichas direcciones).

Recuadro 3

El tercer pilar de la reforma Prodi: modernización de la gestión y el control financieros y el sistema de auditoría¹³

Reforma de la gestión y el control financieros y el sistema de auditoría con arreglo a las mejores prácticas:

- descentralización hacia las direcciones generales de la responsabilidad del interventor de controlar los gastos,
- declaración efectuada por cada director general en su informe anual de actividades (IAA) en la que se deje constancia de que se han implantado los controles internos adecuados y que los recursos se han utilizado para los fines previstos,
- creación de unidades financieras en las direcciones generales para asesorar y asistir a las unidades operativas,
- creación de un Servicio Financiero Central para asesorar a los servicios operativos,
- creación de un Servicio de Auditoría Interna (SAI), dependiente del vicepresidente para la reforma, para cooperar en la gestión de la Comisión,
- asignación a cada dirección general de una «capacidad de auditoría» especializada que rinde cuentas directamente al director general,
- establecimiento de un Comité de Seguimiento de las Auditorías (CSA) para supervisar los procedimientos de control de la Comisión, la aplicación de las recomendaciones de auditoría y la calidad de la labor de auditoría,

Definición de las responsabilidades de los ordenadores de pagos y los directivos:

- establecimiento de normas claras y fácilmente accesibles que definan las responsabilidades del personal con funciones financieras clave.

¹³ Fuente: TCE, a partir de COM(2000) 200 final/2.

07

Una reforma adicional que no formaba parte del Libro Blanco, pero que fue presentada durante el examen de la propuesta de la Comisión para refundir el Reglamento Financiero, era la transformación de la base utilizada para elaborar las cuentas de la UE. Ante la presión del Consejo, la Comisión aceptó el reto de implantar un sistema de contabilidad de devengo basado en las normas internacionales en 2005¹⁴.

08

La Comisión actuó rápidamente para efectuar las reformas Prodi: el CSA se reunió en diciembre de 2000 (véase el apartado 27), el día siguiente se designó a un director de auditoría interna contratado externamente, el nuevo Reglamento Financiero fue aprobado el 25 de junio de 2002, y el nuevo Estatuto, el 22 de marzo de 2004. La Comisión elaboró el primer conjunto de cuentas anuales según el principio de devengo y las NIC-SP¹⁵ en 2005.

09

En su informe intermedio sobre la reforma de la Comisión de diciembre de 2005, la Comisión consideró que los principios clave subyacentes a las medidas de reforma seguían siendo sólidos y afirmó que estaba «decidida a utilizar los resultados alcanzados y a garantizar que los recursos a su alcance, tanto financieros como humanos, se utilizan con la mayor eficiencia y eficacia, de forma abierta y transparente, con el fin de facilitar el control y reforzar la confianza de los ciudadanos europeos»¹⁶.

10

Han pasado más de diez años desde esta declaración. Si bien las normas y las estructuras adoptadas por la Comisión reflejaban en gran medida las mejores prácticas del momento, las normas sobre gobernanza tanto para el sector público como para el sector privado han seguido evolucionando. Los Miembros de la Comisión necesitan instrumentos eficaces para ejercer su responsabilidad general con respecto a la gestión del presupuesto de la UE.

14 El Tribunal venía recomendando esta medida desde 1978. Véase Eduardo Ruiz García: *El papel del Tribunal de Cuentas europeo en la modernización del sistema contable de las instituciones europeas*, Revista Española de Control Externo, mayo de 2013.

15 Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

16 COM(2005) 668 final, de 21 de diciembre de 2005, Informe intermedio sobre la reforma de la Comisión tras el cumplimiento del mandato para la reforma.

Alcance y enfoque de la fiscalización

11

La principal pregunta de auditoría del Tribunal, subyacente al trabajo llevado a cabo para elaborar el presente informe centrado en la auditoría y la gestión y el control financieros, era:

¿Resultan los mecanismos de gobernanza de la Comisión conformes a las mejores prácticas¹⁷ reconocidas y a las necesidades de la institución?

12

El Tribunal se centró en las siguientes cuestiones (véanse la **ilustración 1** y el **recuadro 3**):

- cambios en las estructuras de gobernanza y la creación del SAI y el CSA (apartados 15 a 31),
- armonización de los controles internos y los informes financieros con las normas internacionales (apartados 32 a 41),
- presentación de información no financiera a las partes interesadas tanto internas como externas (apartados 42 a 57).

13

El Tribunal ha tomado el documento sobre la buena gobernanza en el sector público (GGPS) como referencia clave (**recuadro 2**) y asimismo ha tenido en cuenta el estudio anterior de la IFAC *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, en especial para comprender las mejores prácticas en el momento de la reforma Prodi¹⁸. Una fuente fundamental para las medidas adoptadas por la Comisión en relación con el control interno durante el período de reforma fue el marco COSO (véanse los apartados 32 a 39). La última revisión del marco COSO (2013) se basa en principios y sitúa el control interno en un contexto de buena gobernanza. El Tribunal contrastó el contenido del documento GGPS con el del COSO 2013 (véase el **anexo I**) para fundamentar su examen de las mejores prácticas en el ámbito de la gobernanza, y asimismo ha tenido presente las exigencias de las directivas de la UE destinadas a las entidades de interés público y las recomendaciones de la Comisión sobre este asunto¹⁹.

14

La fiscalización del Tribunal abarcó un examen de los documentos de la Comisión (el Libro Blanco, informes internos y externos), los documentos de los organismos internacionales competentes (CIPFA, FEE, CNIC, IFAC, OCDE²⁰, etc.), del mundo académico, etc. También mantuvo entrevistas con agentes clave de la Comisión, incluidos miembros del CSA, miembros del grupo preparatorio del CSA, el SAI, la Secretaría General y la DG Presupuestos. El Tribunal debatió las mejores prácticas con un grupo temático de expertos integrado por representantes de destacadas organizaciones internacionales, auditores del sector público, expertos independientes y expertos de universidades, mientras que para el examen del proceso de reforma acudió a profesionales que habían desempeñado un papel significativo en el mismo. Asimismo, el Tribunal encuestó a las entidades fiscalizadoras superiores de los Estados miembros de la UE sobre la gobernanza del sector público en sus jurisdicciones, y se apoyó, por último, en los resultados y los informes de sus auditorías desde 2001.

17 En el informe el Tribunal utiliza el término «mejores prácticas» para las prácticas citadas como «mejores», «de vanguardia» o «buenas» en documentos de referencia específicos.

18 IFAC: *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, 2001.

19 Directiva sobre contabilidad (véase la nota 4 a pie de página), Recomendación de la Comisión de 9 de abril de 2014 sobre la calidad de la información presentada en relación con la gobernanza empresarial («cumplir o explicar») (DO L 109 de 12.4.2014, p. 43). Directiva 2014/56/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2006/43/CE relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas (DO L 158 de 27.5.2014, p. 196) (Directiva sobre auditoría legal), y Reglamento (UE) n.º 537/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre los requisitos específicos para la auditoría legal de las entidades de interés público y por el que se deroga la Decisión 2005/909/CE de la Comisión (DO L 158 de 27.5.2014, p. 77).

20 Véase la lista de abreviaturas.

Cambios en las estructuras de gobernanza y creación del Servicio de Auditoría Interna y del Comité de Seguimiento de las Auditorías

La Comisión distingue entre su propia responsabilidad política y la responsabilidad de sus directores generales con respecto a la gestión

15

La Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la UE. En su órgano rector (véase el **recuadro 4**), el Colegio de Comisarios («Colegio»), recae la toma final de decisiones de la institución. En virtud del Tratado, la Comisión es colectivamente responsable de la ejecución del presupuesto, aunque sus responsabilidades van más allá de dicha ejecución. En la práctica, tiene el monopolio en cuanto a la propuesta de actos legislativos de la UE²¹, elabora normas sobre la aplicación de los actos legislativos y desempeña un papel significativo en el control del cumplimiento del Derecho de la UE²².

16

Se asignan responsabilidades para políticas específicas a los comisarios individuales, lo que significa que la mayoría de ellos desempeña un papel de liderazgo en relación con una o varias direcciones generales²³, que están presididas por los directores generales²⁴. En la práctica, la potestad de la Comisión de autorizar el gasto de la UE se delega en directores generales (cuando ejercen esta función, se alude a ellos como ordenadores delegados).

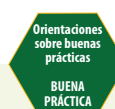
- 21 De acuerdo con el artículo 17, apartado 2, del TUE, «los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa».
- 22 Por ejemplo, en materia de política de competencia.
- 23 A lo largo del presente informe, el Tribunal emplea el término «dirección general» para referirse tanto a una dirección general como a un servicio.
- 24 A lo largo del presente informe, el Tribunal emplea el término «director general» para referirse tanto a un director general como a un jefe de servicio.

Recuadro 4

Órgano rector

El órgano rector es la(s) persona(s) o el grupo que tiene(n) la responsabilidad primordial de supervisar la dirección estratégica, las operaciones y la rendición de cuentas de una entidad. El órgano rector desempeña un papel de liderazgo decisivo con respecto a la aplicación, la evaluación y la mejora de la gobernanza de una entidad²⁵.

25 Colegio Profesional de Expertos en Contabilidad y Finanzas del Sector Público (CIPFA)/Federación Internacional de Contadores (IFAC): *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, p. 9.



17

En su comunicación sobre los métodos de trabajo de la Comisión de noviembre de 2014, el presidente Juncker hizo hincapié en que los comisarios deben asumir una responsabilidad política total con respecto al trabajo efectuado por los servicios que les rinden cuentas²⁶, e instó al Colegio de Comisarios a trabajar unido como un equipo sólido que coopere más allá de las carteras a fin de evitar la mentalidad de compartimentos estancos y a actuar colegialmente en los ámbitos en que esta actuación colegial puede realmente marcar la diferencia²⁷ (véase la **ilustración 2**).

18

Desde la reforma, la Comisión cuenta con el apoyo de una serie de grupos de gestión (**ilustración 3**):

- El Grupo directivo de la GA²⁸, creado para coordinar las cuestiones de política y estrategia vinculadas a los tres aspectos de la reforma (planificación y programación estratégicas, política de personal, gestión financiera y auditoría), abarca además desde 2015 las cuestiones de gobernanza informática generales de la Comisión. Presidido por el secretario general, reúne a los directores generales y los gabinetes²⁹ encargados de los servicios centrales.
- El Grupo de directores generales, creado para ejecutar la reforma, supervisa actualmente la coordinación de la ejecución de políticas y constituye un foro para debatir sobre cuestiones de interés transversal.
- El Grupo de directores de recursos, creado para examinar las cuestiones específicas relacionadas con la ejecución de la reforma, es un órgano consultivo de directores de recursos³⁰ que tiene el objetivo de promover una gestión coherente y óptima de los recursos de la Comisión y garantizar que se tienen en cuenta las necesidades de los servicios operativos. Constituye además un foro para el debate y el intercambio en materia de mejores prácticas entre servicios transversales y operativos.

26 Comunicación del presidente a la Comisión: *The Working Methods of the European Commission 2014-2019*, C(2014) 9004, p. 7.

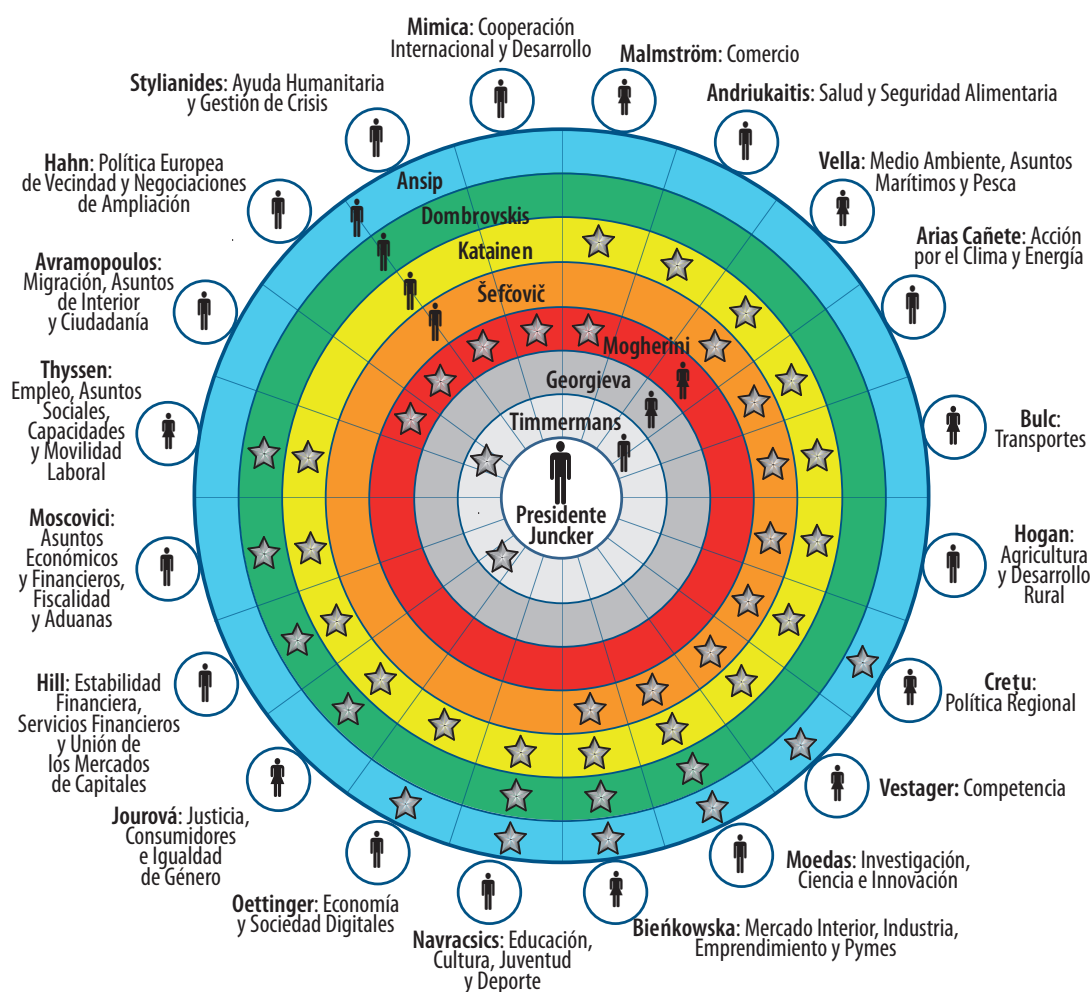
27 Comunicación del presidente a la Comisión: *The Working Methods of the European Commission 2014-2019*, C(2014) 9004, p. 2.

28 Gestión por actividades.

29 «Cabinets» o «private office».

30 La Comisión define al director de recursos como el miembro del Consejo de Administración encargado de la gestión de los recursos al nivel de la dirección general, especialmente de la programación y de la gestión de los recursos humanos y financieros [SEC(2003) 59 final].

Ilustración 2

El Colegio de Comisarios de noviembre de 2014 a junio de 2016¹

Ámbito de responsabilidad de los vicepresidentes (VP) por color

- **VP primero:** Mejora de la Legislación, Relaciones Interinstitucionales, Estado de Derecho y Carta de los Derechos Fundamentales.
- **VP:** Presupuesto y Recursos Humanos.
- **Alto representante (AR) de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/VP.**
- **VP:** Unión de la Energía.
- **VP:** Fomento del Empleo, Crecimiento, Inversión y Competitividad.
- **VP:** Euro y Diálogo Social.
- **VP:** Mercado Único Digital.

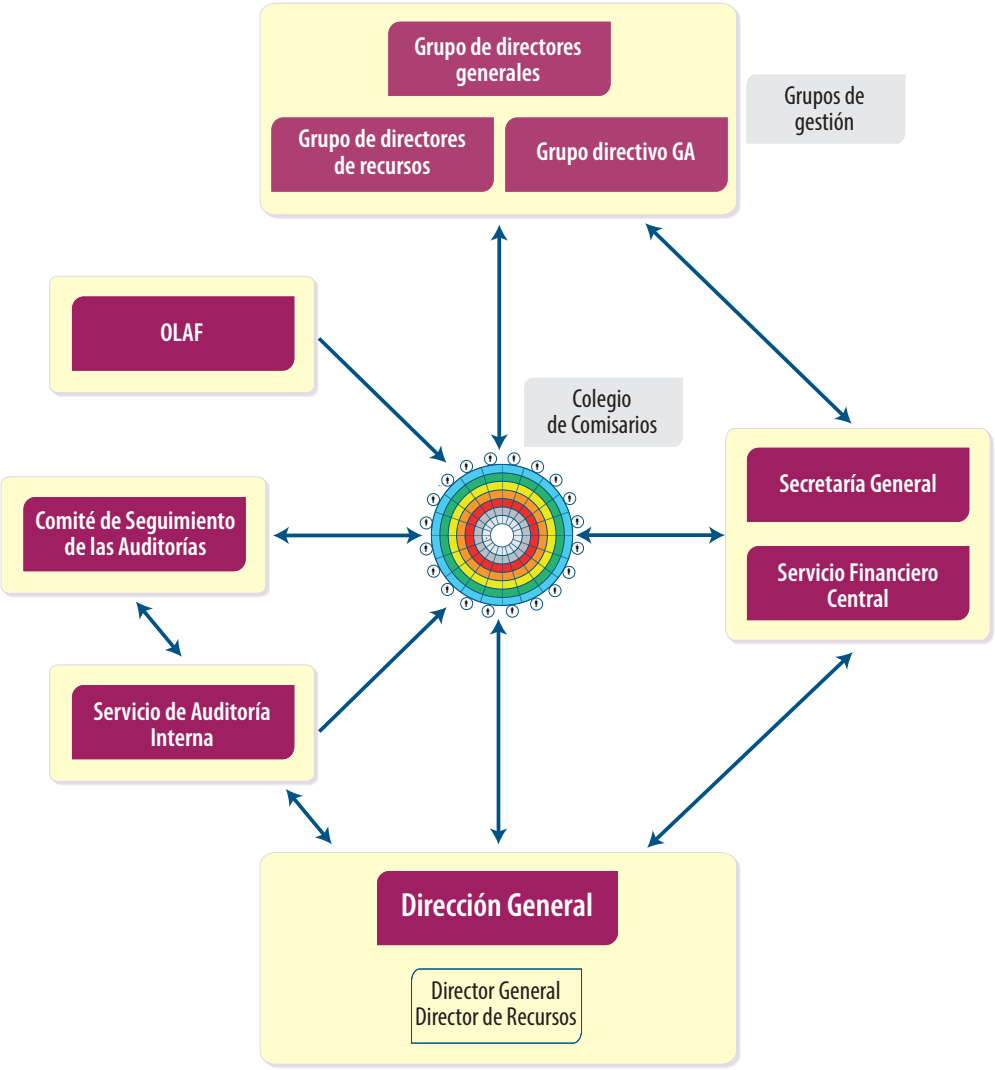
El Colegio de Comisarios incluye el presidente de la Comisión, sus siete vicepresidentes (VP) (incluido el vicepresidente primero), el alto representante (AR) de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y veinte comisarios a cargo de las carteras.

- Los **comisarios** son miembros de equipos de proyecto dirigidos por vicepresidentes.
- Ámbitos a los que contribuyen en particular.

¹ El comisario Hill dimitió el 15 de julio de 2016 y su cartera fue asumida por el vicepresidente Dombrovskis y el comisario Moscovici.

Ilustración 3

Flujo de información sobre control interno hacia el Colegio de Comisarios



Fuente: TCE.

19

La Secretaría General es responsable de varios procesos corporativos, entre los que se incluyen la toma de decisiones, la gestión de documentos, las disposiciones para la continuidad de las actividades, y la planificación y programación estratégicas. Además de ello, la Secretaría General gestiona el proceso de toma de decisiones de forma colegiada y ofrece apoyo al presidente y a los vicepresidentes, coordina las actividades de todas las áreas políticas y los servicios de la Comisión y actúa como intermediaria de esta en las relaciones con las demás instituciones europeas, los parlamentos nacionales y las organizaciones y entidades no gubernamentales.

20

Una preocupación del CEI era no dejar a los directores generales simplemente «flotar o hundirse»³¹, por lo que recomendó la creación del Servicio Financiero Central (SFC). Este servicio, integrado en la DG Presupuestos, ofrece apoyo y asesoramiento sobre gestión financiera, interpretación de la legislación y reglamentación financieras, control interno y gestión de riesgos.

21

Hasta el momento de la reforma, el interventor de la Comisión era el responsable de aprobar todos los gastos. Esta función provocó críticas en el sentido de que las direcciones generales veían que su responsabilidad con respecto al gasto de la UE se limitaba básicamente a obtener la aprobación (visado) del interventor (véase el apartado 4). La Comisión suprimió la función del interventor y trasladó la responsabilidad de los controles a las direcciones generales. El paso de un sistema centralizado de aprobación previa a un sistema de responsabilidad descentralizada, junto con la rendición de cuentas *ex post*, fue un componente fundamental de la reforma. Sin embargo, no siempre ha quedado claro si la responsabilidad de la Comisión en su conjunto incluye la responsabilidad de las acciones de sus directores generales o bien es diferente de la responsabilidad de estos (véase la **ilustración 4**).

31 Comité de Expertos Independientes: *Segundo informe sobre la reforma de la Comisión*, 1999, p. 118.

Rendición de cuentas en la Comisión



1 COM(2015) 377 final, de 23 de julio de 2015, *Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea del ejercicio 2014*, p. 11. Estos funcionarios, generalmente directores generales y jefes de servicio, son conocidos como «ordenadores delegados» o, sencillamente, «ordenadores».

2 El ordenador dentro de la Comisión es el Colegio de 28 comisarios, que mediante una serie de decisiones específicas delega tareas de gestión financiera a los directores generales, que se convierten así en «ordenadores delegados». A su vez, los directores generales delegan en directores, jefes de unidad, etc., que se convierten de este modo en «ordenadores subdelegados», de conformidad con los artículos 56, 65 y 66 del Reglamento Financiero.

3 Comisión Europea: *Human Resources Key Figures Staff Members 2016* (no incluye el personal de las agencias ejecutivas).

22

No obstante, la situación jurídica es clara. De acuerdo con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (el Tratado), la Comisión es colectivamente responsable de la ejecución del presupuesto³². Esto se refleja en el Reglamento Financiero, que especifica que «cada institución ejercerá las funciones de ordenador»³³. Esta responsabilidad incumbe a la Comisión, a pesar de que la delegue en los directores generales (véase el **recuadro 5**) y, por consiguiente, es el ordenador (Comisión) el responsable de «ejecutar los ingresos y gastos de acuerdo con los principios de buena gestión financiera, así como garantizar la legalidad y la regularidad de los mismos»³⁴.

32 Artículo 234 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

33 Artículo 65, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

34 Artículo 66, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

Recuadro 5

Responsabilidad de la Comisión

El CEI hizo hincapié en 1999 en que «la fuente de toda autoridad de la Comisión es el propio Colegio de Comisarios. En última instancia, la responsabilidad de todas las acciones de la administración debe volver en consecuencia a cada uno de los Comisarios y, a través de ellos, al Colegio. [...] La cadena de delegación empieza a nivel de la Comisión a través del Comisario. En consecuencia, éste es quien tiene, en último término, la responsabilidad en lo que respecta a todos los asuntos financieros, incluido el control interno, y en su calidad de miembro del Colegio».

En 2007, en un documento de trabajo de la Comisión CONT³⁵ sobre «La gobernanza en la Comisión Europea»³⁶, se adoptó un punto de vista crítico sobre algunos elementos de la reforma. Se declaró que «la estructura de compartimentos estancos —y la correspondiente concentración de información y responsabilidades dentro de las Direcciones Generales— debería haber hecho ver claramente a todos que no habría ningún tipo de gobernanza seria sin líneas de información funcionales entre los servicios relacionados de las diversas Direcciones Generales. No fue así. [...] El precio de considerar cada Dirección General como feudo independiente, con sus propios controladores, sus propios contables y sus propios auditores internos que únicamente dependen del Director General lo paga la institución en su conjunto y es incompatible con el Tratado, que confiere al Colegio una responsabilidad colectiva».

A lo largo del presente informe, el Tribunal emplea el símbolo  para identificar los recuadros en los que se presentan ejemplos de la presión ejercida por el Parlamento.

35 Comisión de Control Presupuestario de la Comisión Europea.

36 PE 393.916v01-00, 3.9.2007, pp. 2-3.

La Comisión suprimió la figura del interventor e implantó la función de auditoría interna

23

La supresión de la figura del interventor, con una función centralizada *ex ante*, y la creación de un moderno Servicio de Auditoría Interna³⁷ (véase el **recuadro 6**) constituyó un elemento clave de la reforma Prodi. La Comisión creó el SAI en abril de 2001³⁸ (ya había designado un auditor interno (véase el apartado 8)). Hubo un debate considerable sobre la forma que debería adoptar la auditoría interna (para toda la institución o en el seno de cada dirección general). Finalmente, la Comisión creó una Estructura de Auditoría Especializada (EAI) responsable directamente ante cada director general junto con un Servicio de Auditoría Interna central. En 2015, la Comisión suprimió las EAI.

24

Las direcciones generales que desempeñan un papel significativo en cuanto al gasto siguen contando con unidades de verificación *ex post* y direcciones de auditoría que examinan el gasto efectuado. Existen por ejemplo 180 personas trabajando en entidades de este tipo en la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, 130 en la DG Agricultura y Desarrollo Rural, 100 en la investigación y 90 en la DG Política Regional y Urbana. En 2016 el SAI contaba con 147 miembros³⁹.

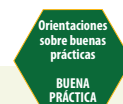
37 *A new Framework for Resource Management and Internal Auditing in the Commission*, informe final del Grupo de planificación y coordinación «Auditoría interna», febrero de 2000, p. 2.

38 Decisión de la Comisión, SEC(2000) 560.

39 31 personas del total de la plantilla del SAI trabajan en las agencias descentralizadas y otros órganos autónomos. Su trabajo no se presenta al CSA.

Recuadro 6

Papel de la auditoría interna en el sector público



La función de la auditoría interna es proporcionar un servicio independiente y objetivo de certificación y asesoramiento diseñado para añadir valor y mejorar las operaciones de una entidad. La actividad de auditoría interna ayuda a una entidad a cumplir sus objetivos al aportar un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de la gobernanza, la gestión de riesgos y los procesos de control. Los exámenes de auditoría interna pueden abarcar un amplio abanico de temas, entre los que se incluyen la optimización de recursos y la prevención y la detección del fraude y la corrupción⁴⁰.

Esta definición es acorde con el marco del IIA: «La Auditoría Interna es una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y consulta, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a una organización a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de los procesos de gestión de riesgos, control y gobierno».

40 CIPFA/IFAC: *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, p. 29.

El Servicio de Auditoría Interna se orientaba primordialmente en un primer momento a tratar cuestiones de gobernanza de alto nivel para toda la institución...

25

Los mecanismos de gobernanza eran un asunto apremiante para la Comisión durante la aplicación del Libro Blanco, por lo que en un principio el SAI se centró fundamentalmente en abordar cuestiones de gobernanza de alto nivel para toda la institución⁴¹. En los últimos años el trabajo del SAI se ha dirigido tanto hacia cuestiones relacionadas con los procesos internos en las distintas direcciones generales como hacia la gobernanza. Las cuestiones de gobernanza para toda la institución en los últimos años han incluido la seguridad de la información corporativa (véase el **recuadro 7**). El Tribunal toma nota de una recomendación del SAI⁴² consistente en adoptar medidas centrales para la institución [...] con el fin de garantizar un enfoque fiable, completo y exhaustivo en el nivel operativo y una visión general de [...] cuestiones para toda la Comisión tales como la prevención y detección del fraude. Una encuesta realizada a las direcciones generales por un asesor externo mostró que, aunque en general se otorgaba un alto nivel de reconocimiento al trabajo del SAI, el reconocimiento otorgado a su repercusión en la gobernanza empresarial era significativamente inferior.

41 Un ejemplo de ello fue la conferencia «Verstehen» de 2002 en la que el jefe del SAI promovió el concepto de «auditoría única».

42 El SAI ha formulado por primera vez esta recomendación en el documento de trabajo que acompaña su opinión general por el ejercicio 2010

Recuadro 7

Algunas recomendaciones significativas del SAI sobre gobernanza no se han seguido

En su informe anual relativo al ejercicio 2006, el SAI recomendó a la Comisión que elaborase una declaración de gobernanza anual: «Para lograr la plena madurez y dar a conocer a los interesados su estructura de gobernanza y sus últimos progresos, la Comisión debería describir su política y su práctica de la gobernanza, preferiblemente en el informe de síntesis que resume los informes anuales de actividades de las direcciones generales, publicarla en su sitio Internet y velar por su actualización regular»⁴³.

La última publicación de las disposiciones sobre gobernanza de la Comisión tuvo lugar en 2007 (véase el apartado 45).

En su informe anual de 2009, el SAI recomendaba implantar una supervisión a escala de la institución para los procesos comunes, e indicaba en relación con la visión general de la gestión de los riesgos que el papel desempeñado por la Secretaría General y la DG Presupuestos debería reforzarse significativamente a fin de garantizar una visión general eficaz de la aplicación de la gestión de los riesgos en la Comisión, promover las mejores prácticas en la gestión de los riesgos e identificar los riesgos a los que la Comisión en conjunto está expuesta⁴⁴.

Los servicios centrales de la Comisión no aceptaron esta recomendación en su totalidad, al considerar que no era coherente con el enfoque de la Comisión de hacer que las direcciones generales fueran responsables en última instancia⁴⁵.

En 2015 el SAI llevó a cabo una auditoría sobre la gobernanza en materia de seguridad de la información corporativa, en la que verificó la idoneidad de la estructura y las medidas de gobernanza implantadas para garantizar la aplicación de disposiciones apropiadas sobre seguridad en los sistemas y los procesos de información de la Comisión.

A raíz de la recomendación del SAI, la Comisión creó un Grupo director sobre seguridad de la información (ISSB) y una nueva dirección encargada de la seguridad informática.

43 COM(2007) 280 final, de 30 de mayo de 2007, Informe anual a la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria sobre las auditorías internas llevadas a cabo en 2006, p. 13.

44 SAI: *Final audit report on risk management in the Commission* (IAS.B1-2009-4 COMM-001).

45 SAI: *Final audit report on risk management in the Commission* (IAS.B1-2009-Y COMM-001, anexo 2, comentarios de la secretaría general y de la DG Presupuestos: Recomendación 1.

... y ahora presta mayor atención al marco de control interno de la Comisión

26

Un riesgo fundamental para la Comisión es el referido a la legalidad y la regularidad de sus gastos. El trabajo del Tribunal ha puesto de relieve un impacto significativo de los errores de legalidad y regularidad durante todo el tiempo transcurrido desde la reforma de la Comisión. El SAI centra sus esfuerzos en los sistemas de control interno de la Comisión. Si bien este enfoque es comprensible teniendo en cuenta el considerable trabajo de otros órganos (auditores de los Estados miembros, direcciones de auditoría en el seno de las direcciones generales vinculadas al gasto, el Tribunal), esta cobertura tan limitada influye en el alcance del material presentado al CSA. El SAI no abarca las operaciones fuera de la Comisión, que son responsabilidad de las unidades de verificación *ex post* de las direcciones generales vinculadas al gasto (véase el apartado 24). Las conclusiones de estas unidades y direcciones no son examinadas por el comité de auditoría de la Comisión: el CSA.

La Comisión creó un Comité de Seguimiento de las Auditorías como una de las primeras medidas del proceso de reforma

27

El CSA celebró su primera reunión en diciembre de 2000, de modo que es uno de los elementos más duraderos de la estructura de gobernanza reformada. El CSA estaba integrado inicialmente por el comisario de Presupuestos (que ejercía la presidencia), el vicepresidente encargado de la administración y la reforma y dos miembros más de la Comisión.

28

Es una mejor práctica que el comité de auditoría esté integrado por una mayoría de miembros externos e independientes (véase el **recuadro 8**). La Comisión designó al primer miembro externo del CSA en mayo de 2001 y a un segundo miembro en 2004. Esta configuración representaba la mayor proporción de miembros externos e independientes (dos del total de seis miembros del CSA). En 2005 el número de miembros internos aumentó a cinco, y en 2007, a siete, por lo que se redujo la proporción de miembros externos a dos de nueve. Esta configuración seguía vigente en el momento de la fiscalización. El primer vicepresidente de la Comisión preside el actual CSA (2014-2019), y a él se suman tres comisarios más que son miembros del CSA durante todo el mandato. Otros tres comisarios rotarán a mitad del mandato. Entre los miembros internos hay una sólida representación de las direcciones generales con un mayor nivel de gasto. Los miembros comisarios del CSA son responsables de aproximadamente el 80 % del gasto del presupuesto de la UE desde el inicio de su mandato hasta julio de 2017, y de aproximadamente el 60 % del gasto del presupuesto de la UE desde agosto de 2017 hasta el final del mandato. Además, la Carta del CSA establece normas para garantizar aún más que la independencia de sus miembros no se vea comprometida y para ello obligarles a declarar si tienen intereses y a abstenerse de pronunciarse en los casos en que el CSA examine un informe de auditoría que se refiera a sus servicios.



Comités de auditoría

Es una mejor práctica para los órganos rectores del sector público crear un comité de auditoría o un grupo o una función equivalente. El comité de auditoría constituye otra fuente de garantías con respecto a las medidas adoptadas por una entidad para gestionar los riesgos, mantener un entorno de control eficaz e informar sobre el rendimiento financiero y no financiero. La eficacia del comité depende de su independencia con respecto al órgano ejecutivo. Puede desempeñar un papel significativo a la hora de:

- contribuir a aumentar la idoneidad y la eficacia de la **gestión de riesgos** y el **control interno**,
- promover los principios de **buena gobernanza** y su aplicación en la toma de decisiones,
- supervisar la **auditoría interna** y contribuir a la calidad de sus actividades, en especial afianzando la independencia organizativa,
- reforzar la objetividad y la importancia de las **auditorías externas** y, por ende, la eficacia de la función de auditoría,
- sensibilizar de la necesidad de contar con una **gestión de riesgos** y un **control interno** sólidos y de aplicar las recomendaciones de las auditorías interna y externa, y
- ayudar a la entidad a integrar los valores de la **gobernanza ética**, especialmente con mecanismos eficaces para hacer frente al fraude y la corrupción.

A fin de reforzar la eficacia de un comité de auditoría, **la mayoría de sus miembros deben ser miembros independientes** del órgano rector. También es importante que el informe anual de una entidad del sector público incluya información adecuada sobre el mandato, las operaciones, las actividades y los resultados del comité de auditoría.⁴⁶

⁴⁶ CIPFA/IFAC: *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, pp. 29-30.

29

Las responsabilidades del CSA incluyen supervisar la calidad de la labor de auditoría interna y garantizar que las recomendaciones de auditoría son debidamente tenidas en cuenta y seguidas por las direcciones generales y los servicios de la Comisión⁴⁷. Antes de cada reunión del CSA se celebran reuniones de un grupo preparatorio (GP) integrado por dos miembros externos del CSA y miembros de los gabinetes de los comisarios que forman parte del CSA (véase el **cuadro 1**). Se extiende una invitación permanente a asistir a la reunión al SAI, la DG Informática, la DG Presupuestos y la Secretaría General a nivel del director.

47 C(2015) 3014 final, *Charter of the Audit Progress Committee of the European Commission - C(2015) 3014*.

Cuadro 1

Número de reuniones del Comité de Seguimiento de las Auditorías y su grupo preparatorio en 2011-2016

Año	Reuniones del CSA	Reuniones del GP
2011	4 (incluida 1 en procedimiento escrito)	12
2012	4 (incluida 1 en procedimiento escrito)	9
2013	4 (incluida 1 en procedimiento escrito)	9
2014	3 (incluida 2 en procedimiento escrito)	6
2015	2 (incluida 1 en procedimiento escrito)	6
2016 hasta la fecha (24 de mayo)	3	4

Fuente: TCE, a partir de los documentos de la Comisión.

La supervisión del Comité de Seguimiento de las Auditorías se limita en la práctica al trabajo del Servicio de Auditoría Interna

30

El **cuadro 2** muestra que el CSA se centra en los informes de auditoría interna. Sus miembros tienen previsto abarcar en el futuro cuestiones derivadas de los informes anuales y los informes especiales del auditor externo (TCE). El CSA no examina las conclusiones de las direcciones de auditoría y las unidades de verificación *ex post* de las direcciones generales vinculadas al gasto (véase el apartado 26).

Cuadro 2

Función/composición del Comité de Seguimiento de las Auditorías y los comités de auditoría seleccionados en comparación con las mejores prácticas recomendadas por el marco de buena gobernanza en el sector público

Mejores prácticas recomendadas por el marco de buena gobernanza en el sector público	Comité de Seguimiento de las Auditorías de la Comisión ²	Función de los comités de auditoría seleccionados ¹			
		Comité de auditoría del Programa Mundial de Alimentos	Comité de auditoría del Banco Europeo de Inversiones	Comité de auditoría del Grupo del Banco Mundial	Comité Asesor de Auditoría Independiente de las Naciones Unidas
Proporcionar garantías sobre los mecanismos de gestión de riesgos	X	✓	✓	✓	✓
Proporcionar garantías sobre los mecanismos de control interno	X	✓	✓	✓	✓
Proporcionar garantías sobre los mecanismos de notificación del rendimiento financiero y no financiero	X	✓	✓	✓	✓
Supervisar la auditoría interna	✓	✓	✓	✓	✓
Reforzar la eficacia de la auditoría externa	X	✓	✓	✓	X
Mayoría de miembros independientes	X	✓	✓	✓	✓

1 Fuentes: Programa Mundial de Alimentos: *Mandato del Comité de Auditoría del Programa Mundial de Alimentos* (noviembre de 2011), Banco Europeo de Inversiones: *Carta del Comité de Auditoría* (junio de 2007), Grupo del Banco Mundial: *Resolución del Banco Mundial sobre los Comités Permanentes* (2009), Anexo A — *Mandato del Comité de Auditoría*, Naciones Unidas: *Mandato del Comité Asesor de Auditoría Independiente y fortalecimiento de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna* (junio de 2007).

2 Fuente: TCE. La Carta del CSA también hace referencia a la auditoría externa (véase el apartado 30).

31

Tal y como se expuso en la Comunicación de la Comisión sobre la Carta del CSA, los comités de auditoría desempeñan un papel cada vez más importante a la hora de ofrecer la transparencia y la rendición de cuentas que los ciudadanos y otras partes interesadas exigen con razón a los organismos públicos⁴⁸. En la actualidad, el CSA es el «comité de auditoría» de la Comisión. El Tribunal analizó el CSA a la luz de los criterios de mejores prácticas (**recuadro 8**) y comparándolo con los organismos internacionales tomados como referencia (**cuadro 2**). Llama la atención que todos los miembros de los comités de auditoría de estos órganos internacionales son independientes. En el caso de la Comisión, siete de los nueve miembros del CSA son internos.

48 C(2015) 3014 final, *Charter of the Audit Progress Committee of the European Commission*, p. 2

Armonización de los controles internos y los informes financieros con las normas internacionales

La Comisión escogió el marco COSO como base para sus normas de control interno...

Recuadro 9

Control interno

«El control interno es un proceso llevado a cabo por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos relacionados con las operaciones, la información y el cumplimiento»⁴⁹.

49 Definición COSO, Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway, COSO 2013: *Control Interno — Marco Integrado*. © Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO). Todos los derechos reservados. Utilizado previa autorización.

32

La Comisión modificó sus mecanismos de control interno (véase el **recuadro 9**) como parte de la reforma Prodi (véanse la **ilustración 1** y el **recuadro 3**). Los nuevos mecanismos supusieron un cambio significativo con respecto al sistema anterior basado en la aprobación (visado) centralizada del interventor. La Comisión basó los mecanismos de control en el marco COSO de 1992 (véase el **recuadro 10**) e introdujo la definición COSO de control interno en el Reglamento Financiero⁵⁰.

50 Artículo 32, apartado 2, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

33

En 2001 la Comisión introdujo veinticuatro normas de control complementadas con un conjunto de requisitos básicos que definían las medidas prácticas específicas que debían guiar el sistema de control interno de cada servicio, y exigió a las direcciones generales que evaluaran e informaran sobre su grado de acuerdo con los requisitos básicos cada año. Estos informes se apoyan en revisiones internas, autoevaluaciones de la gestión y las auditorías pertinentes efectuadas por el SAI y el Tribunal, el cual informó de los avances en la aplicación de estas normas en sus informes anuales de 2002 a 2008.

34

La Comisión revisó su marco de control interno en 2007 y redujo el número de normas a dieciséis, además de pedir a las direcciones generales que llevaran a cabo la labor de notificación de manera excepcional (solo cuando no aplicasen una norma). En 2014 el número de exigencias se redujo aún más. En 2014 las direcciones generales evaluaron sus propios avances e informaron de que, en la Comisión en conjunto, habían aplicado el 98 % de las normas de control interno⁵¹. En 2016 la Comisión tiene previsto actualizar su marco de control interno para acomodarlo al COSO 2013⁵².

51 *Overview of the state of internal control in la Comisión services in 2014*, ARES (2015) 1930721 — 07/05/2015, p. 21.

52 Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE de 2015.

Marco COSO



Fuente: COSO 2013: Control Interno — Marco Integrado.

© Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO). Todos los derechos reservados. Utilizado previa autorización.

COSO es un marco publicado en 1992 en los Estados Unidos que en un principio está dirigido a empresas privadas, si bien en la actualidad es aplicado de forma generalizada tanto por el sector público como privado en todo el mundo. El COSO publicó un marco actualizado en mayo de 2013 y consideró que el marco de 1992 era sustituido por las revisiones de 2013 tras un período de transición que finalizó en diciembre de 2014.

El marco de 2013 introdujo diecisiete principios que son necesarios para un control interno eficaz. La Dirección puede determinar que un principio no es pertinente en función de sus propias circunstancias. Si un principio es pertinente, pero no está presente y no se está aplicando, existe una deficiencia importante en el sistema de control interno.

Los nuevos requisitos COSO ponen un mayor énfasis en los conceptos de gobernanza, especialmente la necesidad de establecer responsabilidades de supervisión para la junta directiva y sus comités en relación con cada elemento de control interno (en el **anexo I** el Tribunal contrasta los requisitos del COSO 2013 con los del GGPS).

... pero finalizar la transición al marco COSO actualizado resulta arduo**35**

En el **anexo I** el Tribunal presenta los requisitos del COSO 013 y el GGPS. Las normas de control interno de la Comisión incluyen la mayoría de los principios del COS 2013. Sin embargo, finalizar la transición al nuevo marco COSO resulta arduo porque plantea una serie de exigencias para las organizaciones en lo tocante a las estructuras de gobernanza, y destaca la responsabilidad de los órganos rectores de supervisar el rendimiento de todos los elementos del sistema de control interno (véase el principio 2 del marco COSO en el **recuadro 11**); además, exige que **todos** los elementos de control estén implantados y en funcionamiento antes de que una organización cumpla las normas COSO (véase el **anexo I**). En los apartados 36 a 39 el Tribunal pasa revista a tres elementos del marco COSO que suponen un desafío.

Recuadro 11**Elementos del nuevo marco COSO que suponen un desafío****Principio 2 del marco COSO**

«El consejo de administración demuestra independencia de la dirección y ejerce la supervisión del desempeño del sistema de control interno».

Principio 5 del marco COSO

«La organización define las responsabilidades de las personas a nivel de control interno para la consecución de los objetivos».

Principio 8 del marco COSO

«La organización considera la probabilidad de fraude al evaluar los riesgos para la consecución de los objetivos»⁵³.

⁵³ Fuente: COSO 2013: *Control Interno — Marco Integrado*. © Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO). Todos los derechos reservados. Utilizado previa autorización.

36

La armonización del marco de control de la Comisión con el marco COSO 2013 (principio 2) exigiría una función centralizada que supervisara el sistema de control interno. La Comisión explicó al Tribunal que el motivo por el que no cuenta con esa función es mantener una definición clara de las responsabilidades y la rendición de cuentas en las direcciones generales, pues considera que la estructura actual sitúa la responsabilidad del funcionamiento del sistema de control interno exclusivamente en los distintos ordenadores delegados y que una función de supervisión centralizada puede conllevar una transferencia de la responsabilidad⁵⁴. Aunque hasta 2014⁵⁵ se publicaba anualmente un documento sobre la situación del control interno en la Comisión, no se trataba de una fuente independiente de garantías, sino de un resumen descriptivo.

37

La Comisión suprimió la función del interventor para que los directores generales se hicieran responsables de la legalidad y la regularidad del gasto en su dirección general respectiva. Las direcciones generales informan anualmente sobre su gestión a través del IAA (véase el apartado 55). Sin embargo, los mecanismos para la responsabilización de las personas con respecto a su contribución al control interno (principio 5 del COSO) están relativamente infradesarrollados. La Comisión no ha implantado unos criterios de evaluación del personal vinculados a este objetivo. El IAA ofrece un mecanismo que puede permitir lograr esta vinculación en el caso de los directores generales. Sin embargo, en la práctica la Comisión no ha creado una base para determinar si las declaraciones realizadas en los IAA están debidamente fundadas⁵⁶ ni tampoco ha establecido un parámetro de referencia para la responsabilidad de las direcciones generales.

38

En 2001, tras la adopción de la primera estrategia general de lucha contra el fraude⁵⁷ (principio 8 del COSO) y a raíz del Libro Blanco sobre la reforma administrativa, la Comisión anunció que una unidad de la OLAF elaboraría un enfoque estratégico general para la prevención del fraude que se centraría en los nuevos proyectos legislativos con implicaciones financieras significativas en ámbitos con riesgo de fraude. En 2011 la Comisión elaboró una nueva estrategia de lucha contra el fraude⁵⁸ que abarcaba la totalidad del «ciclo de la lucha contra el fraude», desde su prevención y detección hasta la investigación, las sanciones y la recuperación de los fondos utilizados indebidamente, y aclaraba las responsabilidades de las distintas partes intervinientes.

39

Las orientaciones de gestión de riesgos de la Comisión tienen en cuenta el riesgo de fraude y se exige a las direcciones generales que informen anualmente sobre la prevención y la detección del fraude en un apartado específico de sus IAA. Las normas actuales de control interno de la Comisión no abordan el riesgo de fraude directamente, tal y como exige el principio 8 del COSO (véase el **anexo I**). La Comisión explicó al Tribunal que incluirá ese punto en su próxima revisión de las normas de control interno.

54 Una cuestión similar fue señalada por el SAI en su documento de trabajo en apoyo de la opinión general de 2015, en el cual declara que es necesario contar con una visión general de la institución si se quiere que sean eficaces los procesos comunes para protegerla como pueden ser la prevención y la detección del fraude. El SAI recomienda que se adopten medidas centrales para toda la institución con el fin de garantizar un enfoque coherente, fiable, completo y exhaustivo respecto del nivel operativo, así como una visión general de los problemas que afectan a toda la institución y la relación coste-eficacia de las medidas adoptadas. Los servicios centrales deberían orientar con más precisión a las direcciones generales y otros servicios para mejorar la eficacia de los controles en su nivel operativo. Todas las recomendaciones se están aplicando mediante planes de acción.

55 En 2015 se suspendió la elaboración del documento.

56 El SAI emite una «conclusión limitada sobre el control interno» en apoyo del IAA más que una «opinión anual».

57 COM(2000)358 final, de 28 de junio de 2000, Protección de los intereses financieros de las Comunidades — Lucha contra el fraude Por un enfoque estratégico global.

58 COM(2011) 376 final, de 24 de junio de 2011, Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión, que se basa en la Comunicación sobre prevención del fraude [COM(2007) 806 final].

La elaboración de las cuentas anuales según las normas internacionales permitió mejorar la información financiera

Recuadro 12

NIC-SP

Las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP), publicadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB), proporcionan el conjunto más completo de normas internacionales de información financiera basadas en el principio del devengo y creadas específicamente para el sector público⁵⁹.

59 CIPFA/IFAC: *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, p. 31.

40

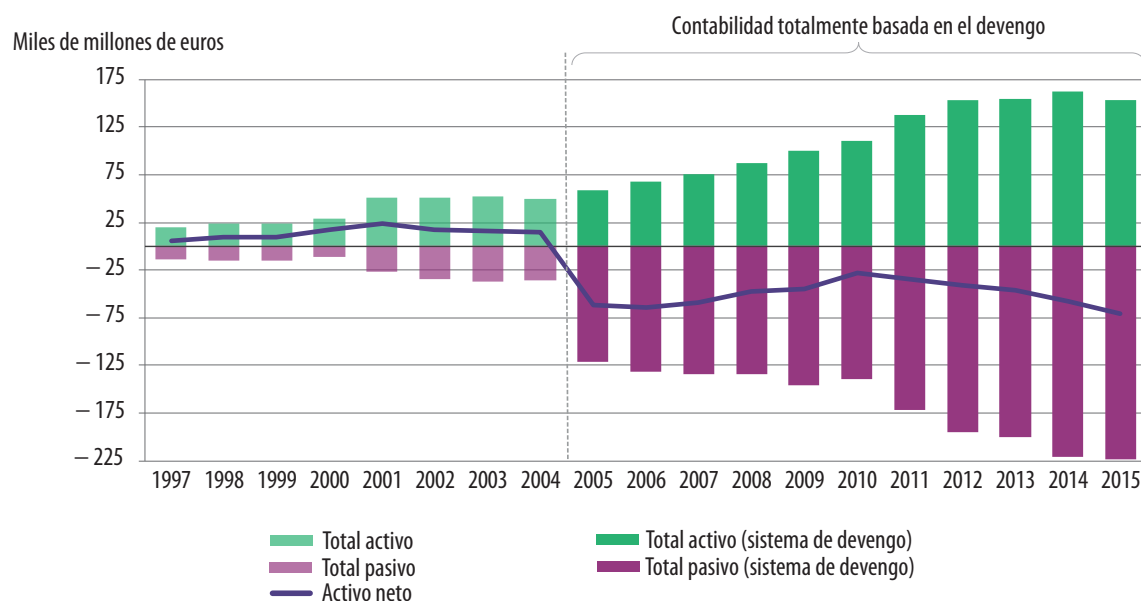
Como se puede comprobar en la **ilustración 5**, la contabilidad de devengo fue introducida en dos fases. En primer lugar, la Comisión adoptó el principio del devengo introduciendo algunos cambios en el sistema de información financiera en 2001. Un cambio mucho mayor tuvo lugar en 2005 (véase el apartado 8), cuando la Comisión pasó a basar su sistema de información financiera en normas internacionales. Como resultado de estos cambios, el método anterior al año 2000 consistente en presentar un balance parcial fue sustituido por una presentación completa de los activos y los pasivos.

41

El nuevo marco contable de la Comisión se empezó a aplicar en 2005 y el Tribunal pudo entonces emitir por primera vez una opinión sin reservas sobre la fiabilidad de las cuentas anuales de 2006. Esto marcó la culminación con éxito del proyecto de modernización contable de la Comisión. Al elaborar los estados financieros según el principio del devengo y de acuerdo con las normas internacionales (**recuadro 12**), la Comisión ha mejorado la transparencia y ha alcanzado un buen nivel de información financiera.

Ilustración 5

Unión Europea: presentación de activos y pasivos 1997-2015



Fuente: TCE (a partir de una presentación visual del Tribunal de Cuentas de Francia incluida en *La comptabilité générale de l'État, dix ans après*, febrero de 2016).

Presentación de información no financiera a las partes interesadas tanto internas como externas

La Comisión proporciona información no financiera junto con las cuentas...

42

Aunque la reforma tuvo como resultado una gran mejora en las cuentas anuales, la UE no adjuntaba un análisis de la gestión ni una descripción hasta 2014, cuando añadió voluntariamente a las cuentas anuales consolidadas de ese ejercicio un apartado denominado «Ficha de financiación — Debate y análisis» (EAFF). Con ello se proporcionó a los usuarios cierta información contextual y material analítico⁶⁰. Sin embargo, el examen de los objetivos de la UE se centraba en los objetivos anunciados para la Comisión por su presidente⁶¹, en lugar de lo acordado en el marco de la Estrategia Europa 2020⁶². El único examen relativo a cuestiones de gobernanza contenido en el EAFF era una enumeración breve (y centrada en la Comisión) de las funciones de las instituciones clave⁶³.

60 Parte de la información que otras organizaciones similares proporcionan junto con las cuentas en los informes anuales está disponible en el informe de síntesis (véanse el apartado 57 y la **ilustración 8**).

61 COM(2015) 377 final, p. 6.

62 COM(2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010, *Energía 2020: Estrategia para una energía competitiva, sostenible y segura*.

63 El Consejo es descrito como el foro en el que «los gobiernos defienden los intereses nacionales de sus países», mientras que «los intereses de la UE en su conjunto son promovidos por la Comisión Europea». COM(2015) 377 final, p. 7.

43

En el **recuadro 13** se presenta una declaración clave de mejores prácticas. El Tribunal comparó el contenido de una serie de marcos⁶⁴ y criterios de evaluación y observó que había varios elementos de mejores prácticas comunes a muchos marcos (véase el **anexo II**). En todos los organismos tomados como referencia por el Tribunal se incluía un informe anual sobre gobernanza (como en el caso del GGPS), un examen de riesgos, así como el rendimiento financiero y no financiero. En todos excepto uno se exige un informe descriptivo que abarque los objetivos y las estrategias y cuestiones sociales y de personal, y en tres se exige una descripción del modelo de negocio.

64 Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos (DO L 330 de 15.11.2014, p. 1); Integrated Reporting Council: *Building Public Trust Awards* (criterios de concesión); IPSASB: *Recommended Practice Guidelines*, y orientaciones de la OCDE.

Recuadro 13

Principios para la presentación de informes anuales



GGPS: las entidades del sector público deben demostrar que han cumplido sus compromisos declarados, los requisitos y las prioridades fijados y que para ello han usado los recursos públicos de forma eficaz. Para tal fin, deben informar de ello pública y puntualmente al menos una vez al año, de modo que las partes interesadas puedan entender y juzgar cuestiones como el rendimiento de la entidad, la optimización de sus recursos y la solidez de la administración de los medios a su disposición. También es importante que el proceso de recopilación de información y de elaboración del informe anual garantice que el órgano rector y la alta dirección asumen como propios los resultados mostrados.

Los órganos rectores deben evaluar el grado en que están aplicando los principios de buena gobernanza, según lo dispuesto en el marco GGPS, e informar públicamente de esta evaluación, incluido un plan de acción para la mejora.

La información sobre el rendimiento y los estados financieros adjuntos que publican las entidades del sector público debería elaborarse con puntualidad y coherencia. Los estados deberían permitir su comparación con los de otras entidades similares y ser elaborados conforme a normas rigurosas internacionalmente aceptadas⁶⁵.

Recomendación de la Comisión para las empresas admitidas a cotización: la información sobre gobernanza debería ser lo suficientemente clara, exacta y completa como para permitir que los accionistas, los inversores y otras partes interesadas comprendan bien la manera en que se administra la empresa. Asimismo, las empresas deberían publicar sistemáticamente esta información en sus sitios web e incluir una referencia a estos en su informe de gestión⁶⁶.

65 CIPFA/IFAC: *International Framework: Good Governance in the Public Sector*, 2014, p. 31.

66 Recomendación de la Comisión de 9 de abril de 2014 sobre la calidad de la información presentada en relación con la gobernanza empresarial («cumplir o explicar») (DO L 109 de 12.4.2014, p. 43).

44

En los Estados miembros de la UE⁶⁷:

- veintiuno de los veintiocho Estados miembros exigen a los organismos públicos que publiquen una declaración de control interno o una declaración de gobernanza,
- dieciocho Estados miembros publican sus estados financieros en un plazo de seis meses desde el final del ejercicio (y nueve de ellos elaboran las cuentas según al principio del devengo),
- en doce Estados miembros los estados financieros que incluyen el aparato del Gobierno central llevan la firma del ministro de Finanzas,
- doce Estados miembros elaboran las cuentas según el principio de devengo, y a estos se sumarán otros cuatro que están en proceso de transición hacia este sistema (normalmente en virtud de las NIC-SP),
- siete Estados miembros exigen la publicación de un informe del comité de auditoría.

... aunque en menor grado que otras organizaciones

45

Al comparar las cuentas anuales de la UE auditadas (incluido el EAFF) con las orientaciones y las prácticas de otras organizaciones (véanse la **ilustración 6** y los apartados 43 y 44), el Tribunal ha constatado:

- **Elaboración de las cuentas según el principio del devengo:** conforme a lo descrito en el apartado 40, la Comisión ha elaborado las cuentas de la UE con arreglo a este principio y de acuerdo con el IPSAS desde 2005.
- **Resumen de cifras clave:** el EAFF ofrece una visión general de las cifras clave de la cuenta de resultados económicos y el balance, la prefinanciación y los instrumentos financieros.
- **Opinión del auditor independiente:** las cuentas (publicadas en el Diario Oficial) van acompañadas de una opinión del auditor independiente (otros documentos que parecen tener algunas de las características de la información de rendición de cuentas anual, como el informe de síntesis y el informe financiero, no incluyen una opinión de auditoría independiente).
- **Comparación entre resultados presupuestarios y financieros:** la Comisión incluye en las cuentas anuales una comparación exhaustiva entre resultados presupuestarios y financieros.

67 El Tribunal se puso en contacto con las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de los veintiocho Estados miembros para conocer cómo se elaboran las cuentas, qué información no financiera se proporciona y sobre quién recae la responsabilidad de aprobar las cuentas.

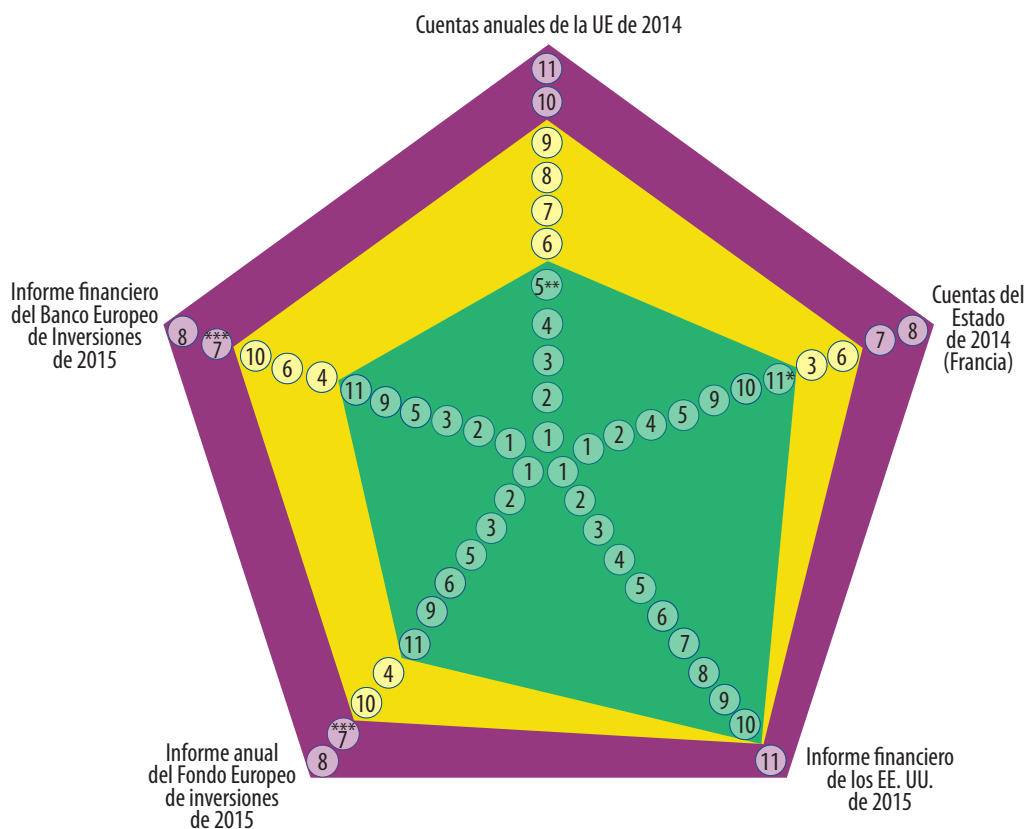
- **Análisis de las estructuras y cuestiones de gobernanza:** la Comisión no publica una declaración anual sobre gobernanza o sobre control interno de acuerdo con las mejores prácticas y las prácticas habituales de los Estados miembros (véase al apartado 44)⁶⁸. En 2007 se elaboró un documento de esta índole, a raíz de una recomendación del auditor interno⁶⁹, pero el Tribunal no ha hallado pruebas de que la Comisión lo haya aprobado. Se ha informado al Tribunal de que la Comisión está actualizando su declaración de gobernanza de 2007, que será sometida al Colegio de Comisarios. Desde 014 la Comisión ha incluido una síntesis de las funciones institucionales y de las competencias de los intervinientes financieros de la institución y del procedimiento de aprobación del EAFF.
- **Prólogo (o informe) del presidente o un alto funcionario:** en las cuentas de la UE no se incluye un prólogo explicativo del presidente o de otro miembro de la Comisión. El órgano rector de la Comisión no respalda la asunción de las cuentas anuales mediante la elaboración de un prólogo o de un informe descriptivo del presidente o del comisario de Presupuestos. El informe financiero publicado separadamente (véase la **ilustración 7**) va en cambio precedido por un prólogo del vicepresidente de Presupuestos.
- **Examen del riesgo de operaciones o actividades irregulares:** en las cuentas de la UE y la información que la acompaña se hace una referencia limitada al riesgo de operaciones irregulares. En 2015 la Comisión introdujo un apartado independiente en el EAFF sobre riesgos e incertidumbres, así como las medidas adoptadas para hacer frente a ellos o mitigarlos, de acuerdo con la RGP2 del IPSASB (véase el apartado 42). Se abordan únicamente los riesgos financieros, no los riesgos operativos ni estratégicos.
- **Estimación del nivel de irregularidad:** la Comisión proporciona una cuantificación del riesgo de operaciones irregulares en el informe de síntesis (que ahora se incluye en el informe anual de gestión y rendimiento), pero no en las cuentas anuales auditadas.
- Documento informativo sobre las actividades durante el ejercicio:
 - las cuentas de la UE contienen información sobre el **rendimiento financiero**, pero no sobre el **rendimiento no financiero**⁷⁰,
 - no se describe el **modelo de negocio** de la UE (véase el **anexo II**), ni se presenta un informe sobre actividades clave,
 - el EAFF se centra en el nuevo plan de la Comisión en vez de hacerlo en **los objetivos y la estrategia** de la UE en el marco de la Estrategia Europa 2020.
- **Informe de sostenibilidad/proyección a largo plazo:** la Comisión no adjunta a las cuentas una proyección de la sostenibilidad a largo/medio plazo de las finanzas europeas.
- **Descripción del cometido y conclusiones del comité de auditoría:** las cuentas anuales no van acompañadas de ningún texto en el que se resuman el cometido y las conclusiones del CSA.

68 En virtud de una directiva europea, se exige a las empresas admitidas a cotización en la UE que incluyan una declaración sobre gobernanza empresarial en sus informes de gestión.

69 Informe anual a la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria sobre las auditorías internas llevadas a cabo en 2006, COM(2007) 280 final, p. 12, conclusión n.º 5.

70 Los documentos mencionados por la Comisión en su respuesta no se facilitan hasta después de haber terminado la auditoría de las cuentas anuales.

Ilustración 6

Esquema de los informes y las cuentas anuales de los organismos públicos seleccionados (véase el *anexo III*)

- ① Contabilidad del ejercicio.
- ② Resumen de las cifras clave.
- ③ Acompañado de la opinión del auditor independiente
- ④ Comparación entre el resultado presupuestario y el financiero.
- ⑤ Análisis de las cuestiones y estructuras de gobernanza.
- ⑥ Prólogo/informe del presidente/alto funcionario
- ⑦ Examen del riesgo de operaciones o actividades irregulares
- ⑧ Nivel estimado de irregularidad.
- ⑨ Documento informativo sobre las actividades durante el ejercicio
- ⑩ Proyección/informe de sostenibilidad a largo plazo
- ⑪ Descripción del papel y las conclusiones de un comité de auditoría

Elementos incluidos:

	Sí
	No
	Publicado por separado

(*) Resumido
 (**) Resumido (véase el apartado 45)
 (***) No procede

Fuente: TCE.

46

Las cuentas anuales no proporcionan una visión general de la gobernanza, el rendimiento y la estrategia de la Comisión frente a los riesgos para la consecución de los objetivos fijados. La información clave está dispersa en distintos documentos corporativos y de las direcciones generales presentados separadamente a lo largo del año (a menudo demasiado tarde como para ser examinados junto con la auditoría de las cuentas anuales). Algunos de los elementos que no se incluyen en las cuentas anuales (apartado 45) están presentes en otros informes (**ilustración 7**). El informe financiero va precedido de un prólogo del comisario de Presupuestos donde presenta información sobre las actividades desarrolladas a lo largo del ejercicio. Los riesgos operativos y estratégicos se examinan hasta cierto punto en los documentos de planificación (planes estratégicos y de gestión de las direcciones generales). El riesgo de operaciones irregulares se describe en el informe de gestión y resultados. Un documento sobre los métodos de trabajo de la Comisión Europea aprobado poco después de la toma de posesión de la Comisión actual abarca algunos elementos relativos a las disposiciones sobre gobernanza⁷¹. Sin embargo, el Colegio de Comisarios no elabora una declaración anual en la que se responsabilice del control interno y la gestión de riesgos en la Comisión.

47

El 19 de julio de 2016, cuatro semanas después de que el Tribunal enviara el proyecto de este informe a la Comisión y una semana después del cierre de su fiscalización de las cuentas anuales, la Comisión publicó un «paquete de información financiera integrada» que incluía cuatro informes⁷², de los cuales dos habían sido publicados antes durante el ejercicio. Si bien el Tribunal acoge este cambio hacia una mejor y más temprana explicación de las actividades y finanzas de la UE, este conjunto de informes no fue auditado, salvo las cuentas anuales. Se trata de un paso adelante, a raíz de la introducción del EAFF en 2014, en la dirección de producir un solo informe (o conjunto de informes) sujeto a garantías externas.

Desde 2013 la Comisión viene informando de la existencia de un nivel de error material en su gasto

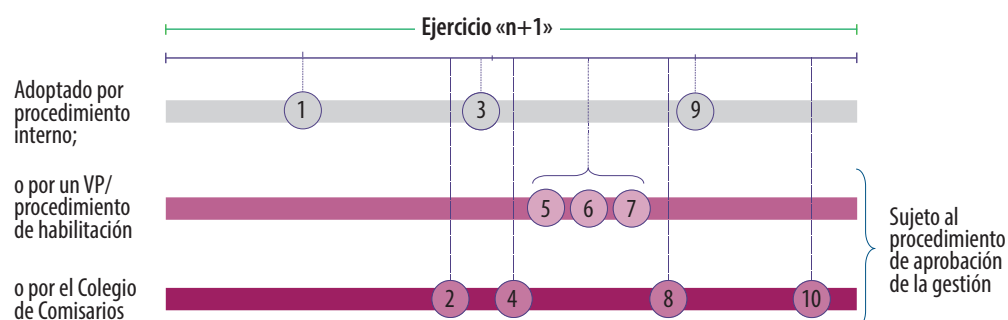
48

Cuando existe un riesgo elevado de irregularidad, es una mejor práctica examinar el riesgo y cuantificar el nivel y el posible impacto. Como ha explicado el Tribunal antes, la Comisión cuenta con un gran número de miembros de su personal trabajando en el ámbito de la auditoría y el control, y la legislación de la UE también exige que los órganos que gestionan los fondos europeos realicen amplios controles del gasto. Los informes de la Comisión en la materia prestan una mayor atención a la «capacidad de corrección» (la posibilidad de rechazar declaraciones de gastos tras la aprobación inicial de la Comisión) que a la cuantificación y el análisis de la naturaleza de los errores identificados. El documento clave a este respecto (documento sobre la protección del presupuesto de la UE; véase la **ilustración 7**) no ofrece una estimación del nivel de irregularidad presente en solicitudes de reembolso iniciales o aprobadas.

71 Por ejemplo, Comunicación del presidente a la Comisión: *The Working Methods of the European Commission 2014-2019*, C(2014) 9004.

72 Informe anual de gestión y rendimiento, informe financiero, comunicación sobre la protección del presupuesto de la UE y, por último, cuentas anuales.

Esquema de los principales informes periódicos de la Comisión (el calendario es el aplicable en 2015 y en ejercicios anteriores (véase el apartado 47))



Fecha de publicación	Informes relacionados con el ejercicio «n»
1 31 de marzo de «n+1»:	Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera del ejercicio «n» . Informe derivado del artículo 142 del Reglamento Financiero.
2 Junio «n+1»:	Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas. Informe de síntesis ¹ .
3 Junio «n+1»:	Sistema de Transparencia Financiera (STF) «n».
4 Julio «n+1»:	Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Lucha contra el fraude «n» Informe anual.
5 31 de julio «n+1»:	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas. Protección del presupuesto de la UE hasta el final de «n».
Sujetos a auditoría externa {	6 31 de julio «n+1»:
	7 31 de julio «n+1»:
	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas. Cuentas anuales de la Comisión Europea «n» .
	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas. Cuentas anuales consolidadas de la Comisión Europea «n» .
8 Septiembre «n+1»:	Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe Anual de la Comisión a la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria sobre las auditorías internas efectuadas en «n» (artículo 99, apartado 5, del Reglamento Financiero).
9 30 de septiembre «n+1»:	Presupuesto de la UE «n» Informe financiero. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
10 Octubre/noviembre «n+1»:	Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los instrumentos financieros financiados por el presupuesto general de conformidad con el artículo 140, apartado 8, del Reglamento financiero (situación a 31 de diciembre de «n»).

1 A partir del ejercicio 2016, la Comisión fusionó el documento de síntesis de sus resultados de gestión y la evaluación de las finanzas europeas sobre la base de los resultados logrados en un solo documento aprobado por la Comisión, que fue remitido al Tribunal el 5 de julio.

49

En 2013 la Comisión reconoció por primera vez en el informe de síntesis que el gasto de la UE está afectado por un nivel de error material (véase el **cuadro 3**). La metodología de la Comisión para estimar su nivel de error se ha desarrollado lentamente a lo largo de los años, en parte como respuesta a la presión ejercida por el Parlamento (**recuadro 14**).

Recuadro 14

Presión ejercida por el Parlamento: publicación de los importes de riesgo

PRESIÓN
EJERCIDA POR
EL PARLAMENTO

En la resolución de aprobación de 2013, el Parlamento pidió a la Comisión que «clarificara el cálculo de los importes de riesgo» y «explicara el impacto estimado de los mecanismos correctores»⁷³.

73 P8_TA-(2015)0118, apartado 27.

50

No hay mecanismos para supervisar el trabajo de las direcciones de auditoría a este respecto a excepción de los exámenes limitados que lleva a cabo el SAI (véase el apartado 26) de once direcciones generales y agencias ejecutivas desde 2013. La Comisión necesita información de calidad para poder proporcionar unas estimaciones fiables del nivel de error. Anteriormente, el Tribunal ha informado de las medidas que se deben adoptar para mejorar la fiabilidad de las cifras de la Comisión⁷⁴.

51

El Tribunal considera una mejor práctica el planteamiento de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo⁷⁵, diferente de los mecanismos habituales, la cual utiliza un modelo que presenta algunas similitudes⁷⁶ con el modelo de los EE. UU. para la estimación del nivel de error en el gasto (IPERIA) (**recuadro 15 y cuadro 3**).

74 Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 1.20. (DO C 326 de 10.11.2015), Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartados 1.22, 1.23 y 1.25 (DO C 344 de 12.11.2012), Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartados 1.41, 1.42, 1.44 y 1.45 (DO C 331 de 14.11.2013), Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartados 1.29, 1.30 y 1.32 (DO C 398 de 12.11.2014), Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartados 1.50, 1.53 a 1.54, y 1.65 (DO C 373 de 10.11.2015), Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartados 1.35 y 1.48, «Agricultura y cohesión: panorama del gasto de la UE en 2007-2013», apartados 61 a 63, 69, 70, 81 a 88, 113 y 114, (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PL14_AR13/PL14_AR13_ES.pdf).

75 Véase también el apartado «Estudio del porcentaje de error residual de 2015» del Informe anual sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED).

76 La estimación se basa en un método estadístico válido.

**IPERIA**

En los EE. UU., una ley del Congreso exige a todas las agencias gubernamentales que sometan sus propios pagos a las pruebas suficientes para obtener una estimación estadísticamente válida del importe anual correspondiente a los pagos indebidos en aquellos programas en los que el análisis de riesgos indique que es probable que tales pagos excedan del 1,5 % de la suma total pagada. Las agencias deben publicar el resultado en forma de total extrapolado y de porcentaje de los pagos efectuados. Se exige a los auditores de las agencias gubernamentales que notifiquen si el proceso para la elaboración y la publicación de estas cifras resulta conforme a la ley pertinente del Congreso⁷⁷.

Los pagos indebidos se definen como:

- importes incorrectos pagados a los beneficiarios subvencionables,
- pagos abonados a beneficiarios no subvencionables,
- pagos por bienes o servicios no recibidos,
- pagos duplicados,
- pagos con documentación insuficiente o carentes totalmente de documentación.

⁷⁷ En la actualidad, se trata de la Ley sobre eliminación y mejora de la recuperación de los pagos indebidos de 2012 (IPERIA). Algunas agencias empezaron a informar por primera vez de los pagos indebidos en 2003, según lo dispuesto en la Ley sobre información en materia de pagos indebidos de 2002 (IPIA).

Cuadro 3

Diferencias y similitudes entre los modelos de los EE. UU. y la UE para la estimación del porcentaje de error en el gasto presupuestario

		Gobierno de los Estados Unidos	Comisión Europea
Responsabilidad de calcular el nivel de error estimado	Los gestores de fondos deben proporcionar una estimación estadística del nivel de error	✓	Parcialmente ¹
Cobertura	Todos los pagos del presupuesto están sujetos a muestreo	x	x
	Se muestrea el gasto de los programas que los gestores de fondos consideran de riesgo	✓	x
Base para el cálculo del error	Verificación de una muestra de operaciones seleccionadas mediante el uso de métodos estadísticos	✓	Parcialmente
	Las medidas correctoras (aplicadas por los gestores de fondos) pueden reducir el nivel de error estimado	x	✓
Presentación del nivel de error estimado	Error estimado presentado en términos de efectivo	✓	√ ²
	Error estimado presentado como un porcentaje	✓	√ ² 2013 y 2015
Resultados de gestión	Porcentaje medio de error 2013-2015	4,0%	De 2,6 % a 3,1 % ³
	Porcentaje de error para 2015	4,4%	Del 2,3 % al 3,1 %

- 1 La Comisión, sin embargo, requiere a los gestores de los Estados miembros que elaboren estimaciones estadísticas de algunos ámbitos de gasto.
- 2 La Comisión incluye en su informe de síntesis/informe anual de gestión y rendimiento una cuantificación del «importe de riesgo», considerado por el Tribunal equivalente al nivel de error.
- 3 La Comisión cambió su modo de calcular su estimación en el informe anual de gestión y rendimiento de 2015 con respecto a ejercicios anteriores. La media se calcula sobre la base de las cifras publicadas.

Es mejor práctica fundar las estimaciones de los importes de riesgo en una metodología coherente

52

El análisis *ex post* del gasto en una organización puede servir para varios fines. Por ejemplo:

- alertar a los directivos sobre ciertos patrones de comportamiento,
- sacar a la luz riesgos concretos vinculados a la legislación vigente,
- proporcionar una base para enfocar las acciones a mitigar los riesgos⁷⁸,
- permitir al órgano rector evaluar los esfuerzos de los altos directivos para hacer frente a los riesgos.

Todos estos objetivos exigen que la organización elabore estimaciones del error independientes de las estimaciones de las medidas correctoras. También es importante que el órgano evalúe la repercusión de los errores debidos a distintas causas.

53

En los EE. UU., la Oficina Ejecutiva del Presidente (Oficina de Administración y Presupuesto) imparte instrucciones a las agencias federales sobre cómo elaborar estimaciones estadísticas del nivel de los pagos indebidos y, en particular, no permite a las agencias federales basarse en los informes propios de las subagencias o los beneficiarios de los pagos como única fuente para las estimaciones de gastos indebidos⁷⁹ ni compensar el total de pagos indebidos mediante el cálculo de la repercusión de las medidas de recuperación. Los auditores de las agencias gubernamentales (los inspectores generales) tienen que evaluar si las agencias se ajustan a la IPERIA. Las agencias con programas que no se ajustan a la misma durante tres años seguidos tienen la obligación de enviar propuestas al Congreso para obtener una nueva autorización de los programas o cambiar sus estatutos constitutivos.⁸⁰

78 El enfoque de las «cuatro Ts» ofrece un marco para la mitigación: tratar, tolerar, transferir, terminar.

79 La agencia debe no obstante coordinar este trabajo con el realizado por otros auditores. Oficina Ejecutiva del Presidente, Oficina de Administración y Presupuesto, apéndice C a los requisitos de la circular n.º A-123 para la estimación y rectificación de los pagos indebidos, 2014.

80 PAGOS INDEBIDOS: los organismos de los directores financieros tienen que intensificar sus esfuerzos para abordar las cuestiones de cumplimiento, Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (GAO), junio de 2016.

Los informes introducidos en la reforma Prodi aún conforman la base de la notificación interna de la Comisión

54

La reforma introdujo instrumentos de planificación y supervisión en la Comisión. Cada dirección general preparó un plan de gestión (PG) para el año siguiente con el objetivo de trasladar los objetivos políticos del programa de trabajo de la Comisión a objetivos operativos concretos. En 2016 la Comisión ajustó estos mecanismos sustituyendo los PG por planes estratégicos (PE) a cinco años vista y planes de gestión anual (PGA)⁸¹.

55

El IAA es un informe de gestión (informe interno) del director general destinado a los miembros de la Comisión⁸², que abarca la gestión y el control interno y la realización de los objetivos y las actividades clave identificados en el PG. El IAA incluye una declaración del director general o del jefe de servicio sobre la información financiera facilitada en el IAA.

56

Si el director general no puede emitir la declaración íntegra, entonces emite una «reserva» (esto es, matiza las garantías establecidas).

57

La Comisión resume y hace comentarios sobre los IAA en un informe anual conocido hasta 2015 como «informe de síntesis» (elaborado por la Secretaría General junto con la DG Presupuestos). A pesar de las peticiones del Parlamento Europeo (véase el **recuadro 16**), la Comisión no ofrece garantías explícitas a través de este documento, sino que, como se ha descrito antes (**ilustración 4**), presenta una declaración según la que asume la «responsabilidad política» de sus acciones al aprobar el informe de síntesis. En la **ilustración 8** se recogen los distintos nombres del informe de síntesis y las diferentes formas en las que la Comisión ha expresado sus obligaciones.

81 El Plan estratégico se crea a partir de objetivos que se deben conseguir apoyando el cumplimiento de las prioridades de la Comisión durante la totalidad de su mandato (es decir, 2016-2019 en el caso del ciclo de planificación actual) y ofrece el marco para los detalles sobre la aplicación que se especifican en el subsiguiente plan de gestión anual (PGA).

82 Los informes anuales de actividad se divulgan tras la publicación del informe anual de gestión y rendimiento. Aunque la Secretaría General, la DG Presupuestos y el SAI revisan los IAA («revisión inter pares») y el SAI lleva a cabo un pequeño número de auditorías de «revisión limitada» todos los años, el director general tiene la última palabra con respecto al contenido del informe.

Presión ejercida por el Parlamento: ofrecimiento de garantías

El Parlamento Europeo ha ejercido presión en varias ocasiones para que la Comisión emita una declaración más explícita.

2003: pidió a la Comisión que convirtiera «el informe anual de síntesis en una declaración de fiabilidad consolidada sobre los controles financieros y de gestión de la Comisión en su conjunto».⁸³

2010: alentó a la Comisión «a mejorar aún más su gobierno corporativo y a informar a la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria de las actuaciones y medidas que se tomen:

- incorporando a las instituciones europeas los elementos del gobierno corporativo exigidos o propuestos en el Derecho de sociedades de la UE;
- tomando medidas que permitan al presidente firmar las cuentas y acompañarlas de:
 - una descripción de los riesgos e incertidumbres que podrían afectar al cumplimiento de los objetivos, así como una declaración en que el presidente, junto con el Colegio de Comisarios, asume la responsabilidad de la gestión de los riesgos;
 - una declaración formal de gobierno corporativo que muestre con claridad cuáles son las normas internacionales de gobierno corporativo que sigue la Comisión, así como explicaciones objetivas y exhaustivas cuando sea necesario apartarse de lo recomendado en el código de gobierno corporativo (principio «cumplir o dar explicaciones»)⁸⁴.

La Comisión rechazó la recomendación.

2013: el Parlamento pidió a la Comisión que «aclare el cálculo del importe en situación de riesgo explicando el impacto estimado de los mecanismos correctores en esta cifra y que incluya en su informe de síntesis una declaración de fiabilidad adecuada basada en los informes anuales de actividades de sus directores generales»⁸⁵.

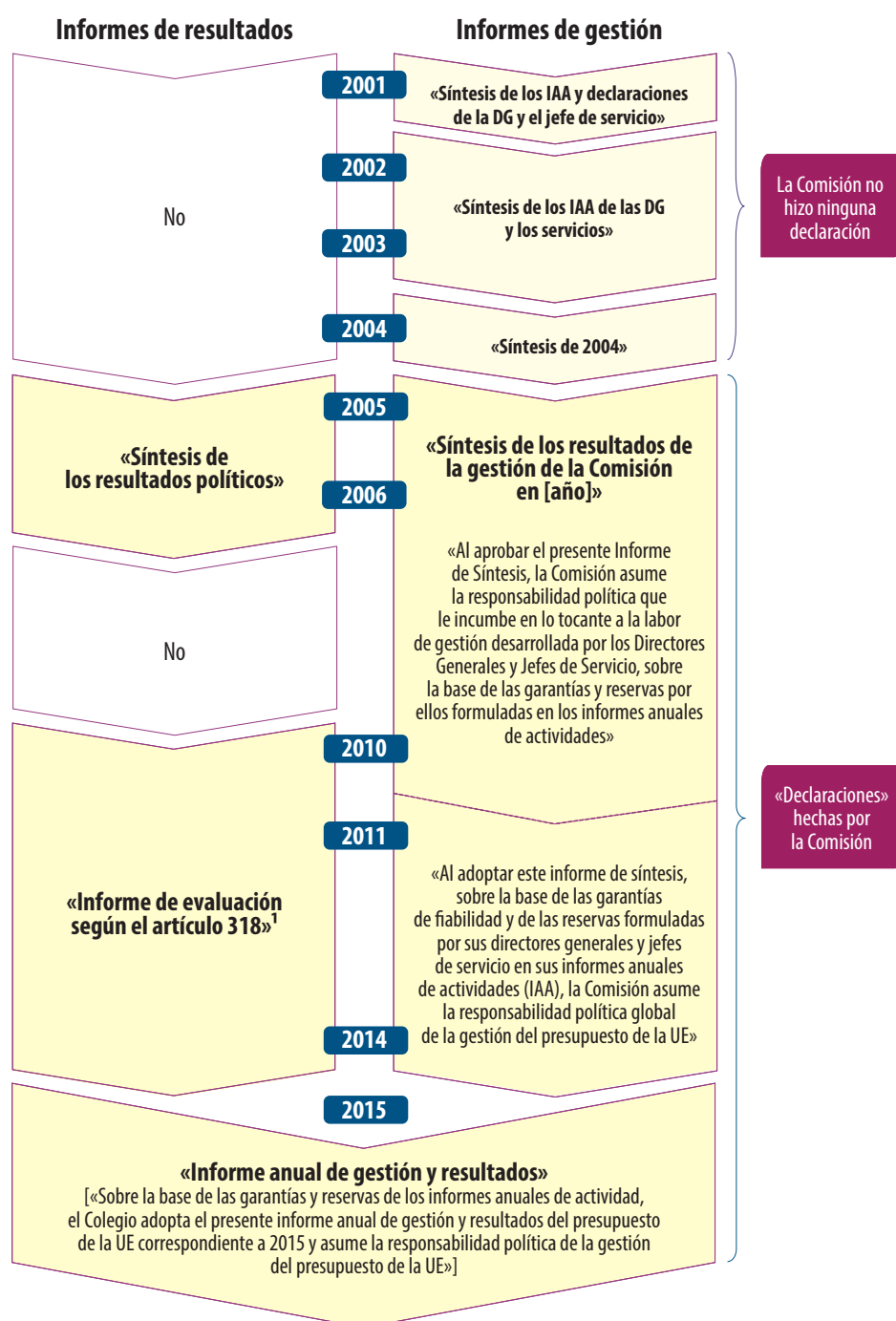
83 P6_TA(2005)0092, apartado 62.

84 P7_TA(2012)0153, apartado 35.

85 Véase la nota 74 a pie de página.

Ilustración 8

Desde el «informe de síntesis» hasta el «informe de gestión y resultados»



1 El artículo 318 del TFUE exige a la Comisión que presente al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de evaluación de las finanzas europeas basado en los resultados obtenidos que no está incluido en este informe.

Conclusiones y recomendaciones

48

58

La Comisión es una organización compleja responsable de un presupuesto anual de más de 140 000 millones de euros. En la primera década del milenio logró llevar a cabo una reforma significativa de su sistema de gobernanza, por ejemplo, mediante la creación del SAI⁸⁶ y del CSA⁸⁷ y la aplicación de normas internacionales para el control interno⁸⁸ y la contabilidad⁸⁹. Sin embargo, lo que constituye una mejor práctica ha seguido evolucionando. Si bien se han tomado medidas⁹⁰, el Tribunal ha identificado ámbitos en los que los mecanismos de la Comisión en materia de gobernanza centrados en la auditoría y la gestión y el control financieros difieren de las mejores prácticas previstas en las normas o aplicadas por los organismos públicos e internacionales que el Tribunal tomó como referencia, o bien no las siguen en su totalidad.

59

La distinción que se hace entre la «responsabilidad política de los comisarios» y la responsabilidad operativa de sus directores generales significa que no siempre queda claro si la «responsabilidad política» incluye la responsabilidad de las acciones de las direcciones generales o si es diferente (véanse los apartados 21 y 22). Las últimas reformas organizativas han empezado a abordar algunos de los riesgos de una cultura de «compartimentos estancos»⁹¹. Sin embargo, para seguir haciendo frente a los riesgos clave, la Comisión tendrá que reforzar aún más la estructura de gobernanza para toda la institución).

60

El SAI centra sus esfuerzos en los sistemas de control interno de la Comisión. Las operaciones fuera de la Comisión (el gasto del que la Comisión es responsable) son responsabilidad de las unidades de verificación *ex post* de las direcciones generales vinculadas al gasto (véanse los apartados 25 y 26). Esto tiene repercusiones en la información presentada al comité de auditoría de la Comisión, el CSA, cuyo papel (y la participación de miembros externos independientes) es más limitado que el de los comités de auditoría de los organismos internacionales que el Tribunal tomó como referencia (véanse los apartados 30 y 31).

61

En el ámbito del control interno, tras aplicar el marco COSO 1992, la Comisión está haciendo la transición al marco COSO 2013. Si bien la Comisión ha redactado dos comunicaciones sobre el fraude y una estrategia antifraude, este riesgo no se refleja en el marco de control interno (véase el apartado 39), lo que puede tener un impacto negativo en la eficacia de la evaluación del riesgo de fraude de las direcciones generales⁹² y exponer a la Comisión a riesgos en este sentido).

86 Véanse los apartados 23 y 24.

87 Véanse los apartados 27 a 29.

88 COSO, véanse los apartados 32 a 34.

89 NIC-SP, véanse los apartados 40 a 41.

90 Incluida la publicación junto con las cuentas de la UE según el principio del devengo, de debates y análisis de los estados financieros la comunicación sobre resultados (que dio lugar en 2015 a la integración con la información de la gestión en el informe anual de gestión y rendimiento) y la transición al COSO 2013: Control Interno — Marco Integrado.

91 Véase el apartado 17.

92 «[...] Las evaluaciones del riesgo de fraude de las direcciones generales no están suficientemente coordinadas con el proceso de gestión de riesgo anual, o se sitúan en un nivel demasiado elevado para tener en cuenta la actual estructura de control interno. Tampoco cubren todos los elementos del ciclo del fraude ni todos los tipos de gestión. A ello se añade que los riesgos identificados en la estrategia antifraude no están ordenados por prioridad y no pueden ser conciliados o identificados individualmente con las acciones contenidas en el plan de acción de dicha estrategia» (documento de trabajo del SAI en apoyo de su opinión general de 2015, mayo de 2016).

Conclusiones y recomendaciones

62

Desde 2005 la Comisión viene elaborando las cuentas anuales de acuerdo con las normas internacionales. Sin embargo, pese a las últimas innovaciones en las que ha mediado la cooperación con el Tribunal, la Comisión sigue publicándolas más tarde que la mayoría de los Estados miembros de la UE (véanse el apartado 44 y la **ilustración 7**).

63

En los últimos años la Comisión ha empezado a adjuntar a las cuentas información de carácter no financiero. Sin embargo, a pesar de las mejoras, sigue proporcionando menos información no financiera con las cuentas que las otras organizaciones que el Tribunal tomó como referencia. La información está dispersa en varios documentos corporativos y de las direcciones generales (véanse los apartados 45 a 47).

64

Desde 2013 la Comisión reconoce que el gasto de la UE está afectado por un nivel material de error. Las estimaciones del porcentaje de gasto irregular efectuadas por las distintas direcciones generales no se fundan en una metodología coherente (véanse los apartados 50 y 53).

65

Lo que constituye una mejor práctica ha seguido evolucionando desde la reforma Prodi. Si bien se han tomado medidas, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que la Comisión difiere de las mejores prácticas o no las sigue en su totalidad en los siguientes ámbitos:

- la cobertura de las cuestiones de gobernanza de alto nivel por parte del SAI (apartados 25 y 26),
- la composición del CSA (apartado 31),
- la cobertura de los siguientes aspectos por parte del CSA:
 - resultados de las auditorías externas,
 - gestión de riesgos,
 - información financiera y del rendimiento,
 - labor de las direcciones de auditoría y las unidades de verificación *ex post* de la Comisión (apartados 26 y 30 a 31),
- la inclusión del riesgo de fraude en el mecanismo de control interno (apartado 39),
- el calendario de publicación de los estados financieros (apartado 44),

- o adjuntar a los estados financieros lo siguiente:
 - una declaración de gobernanza,
 - un informe del presidente,
 - un examen de los riesgos operativos y estratégicos,
 - un informe de los resultados no financieros,
 - información sobre las actividades durante el ejercicio y la consecución de los objetivos políticos,
 - un informe sobre el cometido y las conclusiones del comité de auditoría,
 - una declaración de la sostenibilidad presupuestaria a medio y largo plazo (*ilustración 7* y apartado 45),
- o la coherencia del cálculo del porcentaje de gasto irregular y el análisis de los resultados en las distintas direcciones generales (apartado 53).

66

La Comisión debería cumplir las mejores prácticas o bien explicar por qué considera inadecuado hacerlo (véase la nota 19 a pie de página):

Recomendación 1 — Dar explicaciones cuando no siga una mejor práctica

Según lo exigido a las entidades europeas de interés público, cuando la Comisión decida no seguir las mejores prácticas, debería explicar los motivos que le han llevado a tomar tal decisión.

Fecha objetivo de aplicación: abril de 2017.

Conclusiones y recomendaciones

Recomendación 2 — Seguir las mejores prácticas

La Comisión debería:

- a) invitar al SAI a realizar más trabajo de auditoría en relación con la gobernanza de alto nivel;
- b) finalizar el proceso de alinear su marco de control interno con el COSO 2013;
- c) adelantar aún más la publicación de las cuentas anuales;
- d) reunir la información ya presente en los múltiples informes existentes para crear un **paquete único de informes o conjunto de informes rendición de cuentas** que contenga las cuentas y también:
 - o una declaración de gobernanza,
 - o un informe del presidente,
 - o un examen de los riesgos operativos y estratégicos,
 - o un informe de los resultados no financieros,
 - o información sobre las actividades durante el ejercicio y la consecución de los objetivos políticos,
 - o un informe sobre el cometido y las conclusiones del comité de auditoría,
 - o una declaración de la sostenibilidad presupuestaria a medio y largo plazo junto con, cuando proceda, referencias a la información incluida en otros informes;
- e) presentar este **paquete único de informes o conjunto de informes rendición de cuentas** para la auditoría de las cuentas y las comprobaciones de que el resto de la información presentada en el paquete es coherente con la información contable;
- f) publicar como parte de las cuentas anuales o de la información de acompañamiento una estimación del nivel de error empleando una metodología coherente;
- g) actualizar y publicar sus **mecanismos de gobernanza** de manera periódica y explicar su elección de estructuras y procesos en relación con el marco que escoja;
- h) convertir el **CSA** en un comité de auditoría con una mayoría de miembros externos e independientes y con un mandato ampliado que abarque la gestión de riesgos, los informes financieros y el trabajo y los resultados de las unidades de verificación *ex post* y las direcciones de auditoría.

Fecha objetivo de aplicación: abril de 2018.

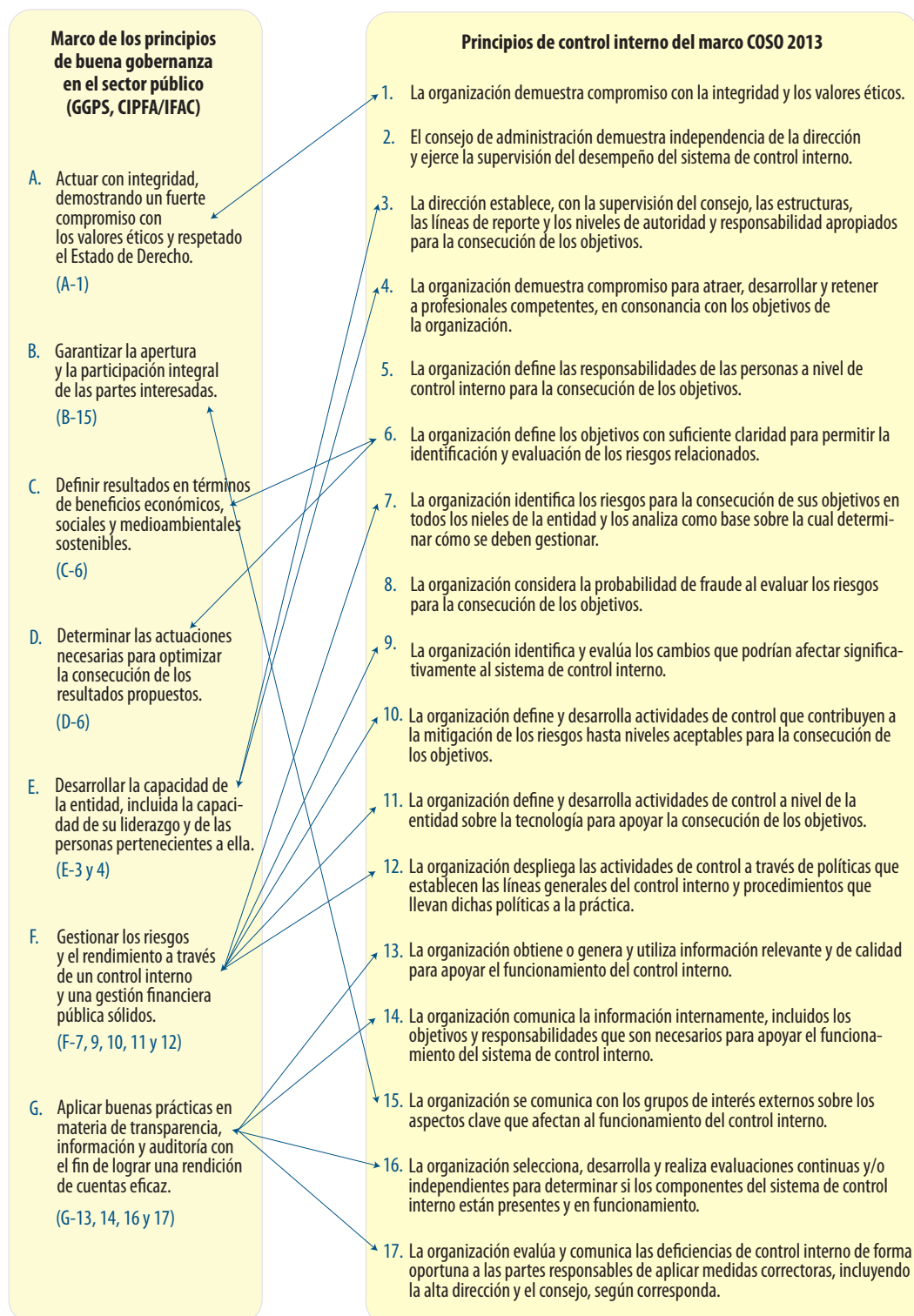
El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Lazaros S. LAZAROU, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 20 de septiembre de 2016.

Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

El marco GGPS y el marco COSO 2013



Fuente: TCE.

Elementos clave de los marcos de información corporativa seleccionados

	Directiva 2014/95/UE	IIRC	Building trust award (Reino Unido)	Guías de Prácticas Recomendadas n.º 2 (IPSASB)	Líneas Directrices de la OCDE para Empre- sas Multinacionales (III. Divulgación de información)
Gobernanza	Gobernanza corporativa	Gobernanza	La descripción muestra claramente la estructura de gobernanza y el concepto de «a mayor jerarquía mayor exigencia». Información transparente sobre cómo actúa la junta de manera eficaz para dirigir la organización.	Gobernanza	Estructuras y políticas de gobernanza
Riesgos	Riesgos principales relacionados con esas cuestiones vinculadas a las operaciones de la empresa, entre ellas, cuando sea pertinente y proporcionado, sus relaciones, productos o servicios comerciales que pudieran tener efectos negativos en esos ámbitos, y las medidas de gestión aplicadas por la empresa al respecto.	Riesgos y oportunidades	Vínculo entre riesgos, objetivos estratégicos y la descripción del informe anual. Riesgos cuantificados. Examen de la evolución del perfil de riesgo realizado largo del tiempo.	Riesgos e incertidumbres: riesgos e incertidumbres con repercusiones financieras, medidas de mitigación del riesgo, riesgos internos y externos.	Información sobre sistemas para la gestión de los riesgos y el cumplimiento de la legislación y sobre declaraciones o códigos de conducta empresarial. Factores de riesgo previsibles.
Resultados financieros y no financieros	Exige que la información se elabore de conformidad con un marco reconocido (marco nacional, de la Unión o internacional). Publicación junto con las cuentas o por separado (plazo de seis meses). La declaración no financiera incluye referencias a, y explicaciones adicionales sobre, los importes notificados en los estados financieros anuales. Indicadores clave del rendimiento no financieros pertinentes para el negocio en cuestión.	Rendimiento: productos y resultados.	Un reflejo del rendimiento financiero comprensible y exacto que sea coherente con los estados financieros subyacentes. Examen de los resultados reales frente a los resultados previstos/presupuestados. Indicadores clave de rendimiento cuantificados y armonizados con los objetivos estratégicos. Evaluación equilibrada de las metas conseguidas y los resultados frente a los objetivos.	Información sobre los estados financieros y las varianzas y tendencias. Comparación entre el presupuesto y los importes reales de los estados financieros.	Resultados financieros y operativos de la empresa.

Elementos presentes en todos los marcos

Elementos presentes en 4 de los 5 marcos

Elementos presentes en 3 de los 5 marcos

Anexo II

	Directiva 2014/95/UE	IIRC	Building trust award (Reino Unido)	Guías de Prácticas Recomendadas n.º 2 (IPSASB)	Líneas Directrices de la OCDE para Empre- sas Multinacionales (III. Divulgación de información)
Cuestiones sociales y de personal	Asuntos sociales y de empleados. Respeto de los derechos humanos.	Los capitales: financie- ro, producido, intelect- tual, humano, social y relación y natural.	Examen y análisis cuantitativo de los factores humanos en la organización. Detalles sobre igualdad de oportunidades y diversidad.	—	Cuestiones relaciona- das con los emplea- dos y otras partes interesadas.
Objetivos y estrategias	—	Estrategia y asignación de recursos. Insumos.	Declaración de propósitos clara. Visión equilibrada de los avances con respecto a los objetivos.	Información sobre los objetivos y las estrategias. Misión y visión.	Objetivos de la empresa.
Modelo de negocio	Breve descripción del modelo de negocio. Una descripción de las políticas que sigue la empresa, incluidos los procesos de diligencia debida aplicados. Resultados de estas políticas.	Modelo de negocio (actividades empresaria- les que generan valor a corto, medio y largo plazo). Proceso de creación de valor: grupos de partes interesadas, asuntos materiales clave, riesgos, objetivos es- tratégicos, generadores de valor, indicadores clave de rendimiento, objetivos, impacto	Diferentes modelos de ejecución. Descripción del modo en que las opera- ciones comerciales apoyan los objetivos parlamentarios más generales. Análisis de la inversión de capital y el modo en que logra la rentabilidad.	—	—

Elementos presentes en todos los marcos	Elementos presentes en 4 de los 5 marcos	Elementos presentes en 3 de los 5 marcos
---	--	--

Fuente: TCE.

Esquema de los informes y las cuentas anuales de los organismos públicos seleccionados

	Cuentas consolidadas de la UE ¹	Informe anual del Fondo Europeo de Inversiones	Informe anual del Banco Europeo de Inversiones	Informe financiero de los EE. UU.	Comptes de l'état (Francia)
Principio de devengo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Resumen de las cifras clave	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Acompañado de la opinión del auditor independiente	Sí	Sí	Sí	Sí	Publicado por separado
Comparación entre resultados presupuestarios y financieros	Sí	Publicado por separado	Publicado por separado	Sí	Sí
Cobertura de las cuestiones de gobernanza	Resumido ²	Sí	Sí	Sí	Sí
Prólogo/informe del presidente/alto funcionario	Publicado por separado	Sí	Publicado por separado	Sí	Publicado por separado
Examen del riesgo de operaciones o actividades irregulares	Publicado por separado	No ³	No ³	Sí	No
Cuantificación de las repercusiones de la irregularidad	Publicado por separado	No	No	Sí	No
Documento informativo sobre las actividades durante el ejercicio	Publicado por separado	Sí	Sí	Sí	Sí
Proyección/informe de sostenibilidad a largo plazo	No	Publicado por separado	Publicado por separado	Sí	Sí
Descripción del papel y las conclusiones de un comité de auditoría	No	Sí	Sí	No	Resumido

Fuente: TCE.

1 Véanse los apartados 45 y 46.

2 Véase el apartado 45.

3 No aplicable. Estos informes no incluyen un examen del riesgo de operaciones o actividades irregulares. No obstante, se ha indicado que no existen niveles significativos de irregularidad.

Resumen

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados I a IV

La Comisión reconoce la importancia de contar con un marco de gobernanza de última generación. La Comisión se esfuerza por ajustarse a la evolución de las buenas prácticas en la materia, recogidas en normas o adoptadas por organismos internacionales o públicos, y seguirá adaptando su estructura de gobernanza.

Los principios generales del marco de gobernanza de la Comisión (a saber, autoridad, rendición de cuentas, obligaciones y responsabilidades, nombramiento y dimisión de la Comisión y sus miembros, y transparencia) están consagrados en los Tratados de la UE.

El Colegio de Comisarios delega las tareas operativas en sus departamentos. Para velar por que cada departamento de la Comisión haya adoptado la estructura organizativa y los sistemas de control interno más adecuados para garantizar la consecución de sus objetivos, la Comisión ha definido características mínimas a nivel institucional, que se basan en el marco del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO). En su Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto para 2015 (AMPR, por sus siglas en inglés), la Comisión informó sobre la aplicación en la práctica de dichas normas.

Las disposiciones en materia de gobernanza aplicables a la Comisión Europea se adaptan a la naturaleza supranacional de la institución o a su estructura especial, con un Colegio de Comisarios apoyado por un cuerpo administrativo permanente. Estas características fueron el fundamento para las decisiones adoptadas en 2000 sobre la estructura de gobernanza de la Comisión. También se tuvieron en cuenta los informes del Comité de Expertos Independientes y los dictámenes n.º 4/97 y n.º 1/2000 del Tribunal. Las disposiciones en materia de control y auditoría de la Comisión son sólidas y exhaustivas, y actualmente están siendo objeto de una revisión para cumplir plenamente los Principios de Control Interno del COSO de 2013. Además, el Servicio de Auditoría Interna (SAI) cumple plenamente las normas de la profesión como lo indica un asesor externo en materia de calidad. Estas disposiciones permiten a la Comisión ejercer una sólida supervisión del funcionamiento de la estructura de gobernanza.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado VI.

V

Los principios generales del marco de gobernanza de la Comisión (a saber, autoridad, rendición de cuentas, obligaciones y responsabilidades) están consagrados en los Tratados de la UE. El Colegio adopta el Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE y asume la responsabilidad política general por la gestión de dicho presupuesto. La Comisión considera que esto incluye la rendición de cuentas por la labor de sus servicios.

Desde un punto de vista operativo, la supervisión tiene lugar, primero, a través de las disposiciones prácticas que rigen las relaciones de trabajo entre los miembros de la Comisión, sus gabinetes y servicios; en segundo lugar, a través del Comité de Seguimiento de las Auditorías (CSA) que se ocupa de todas las recomendaciones del SAI; y en tercer lugar, por medio de la información que los ordenadores delegados transmiten a la Comisión a través de sus informes anuales de actividades y declaraciones de fiabilidad, y el dictamen general del auditor interno. Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 55 y 57.

Una de las prioridades de la nueva Comisión fue hacer frente a la cultura de «silo». Implantó una nueva estructura en la que los vicepresidentes deben supervisar ámbitos políticos más amplios y mejorar el papel de coordinación de la Secretaría General y otros Servicios Centrales, así como a través de diversos grupos directores institucionales, como el Grupo directivo de gestión por actividades y el Grupo de directores de recursos.

VI

De conformidad con las buenas prácticas, el Reglamento Financiero y su Carta, el SAI se concentra necesariamente en los sistemas de gestión y control de las Direcciones Generales (DG) que son responsables de velar por la legalidad y regularidad de las transacciones, incluida la auditoría de la función de verificación y auditoría *ex-post* de dichas DG. Aparte de la auditoría de la gobernanza en materia de seguridad de la información, se incluyen también otros ámbitos de gobernanza, por ejemplo:

- o El proceso de establecimiento de objetivos en el contexto del plan de gestión.
- o El proceso del Informe anual de actividades.
- o La gobernanza de las estrategias de lucha contra el fraude.

El CSA es tan solo uno de los numerosos medios que facilitan la supervisión de la gobernanza de la Comisión, la gestión de riesgos y las prácticas de control interno por parte del Colegio de Comisarios. Los mecanismos formales de comunicación que figuran en el acuerdo de trabajo entre los Comisarios, sus gabinetes y los servicios de la Comisión (reuniones periódicas, deliberaciones sobre los planes estratégicos, planes de gestión, informes anuales de actividades, etc.) constituyen el canal principal, a través del cual se informa primero al Comisario y después al Colegio.

La gestión de riesgos, los informes financieros y los resultados de la función de verificación y auditoría *ex-post* son competencia del Grupo directivo de gestión basada en los resultados, la Secretaría General, la DG BUDG y los ordenadores delegados competentes.

VII

Con arreglo al Marco conceptual del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB) para los informes financieros de uso general¹, que prevé que estos últimos «probablemente incluyan múltiples informes», cada uno de los cuales aborda de forma más directa las necesidades específicas de distintas partes interesadas, la Comisión ofrece un paquete integrado de informes financieros. Este paquete está formado por el Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE (AMPR), el Informe financiero, la Comunicación sobre la protección del presupuesto de la UE y las Cuentas anuales de la UE. La información que se presenta en este paquete se sitúa al mismo nivel que la que brindan las entidades seleccionadas por el Tribunal para hacer una comparación. Por otra parte, se facilita más información en documentos como el Discurso del Presidente sobre el estado de la Unión, el Informe general anual sobre las actividades de la Unión Europea, el Informe de seguimiento de las recomendaciones para la aprobación de la gestión, etc.

VIII Primer guion

La Comisión acepta esta recomendación. La Comisión se esfuerza por ajustarse a la evolución de las buenas prácticas en la materia, recogidas en las normas o adoptadas por organismos internacionales o públicos (véase la respuesta a los apartados I-IV, VIII, 24-26, 44-49), y seguirá adaptando su estructura de gobernanza.

VIII Segundo guion

La Comisión acepta esta recomendación con arreglo al artículo 116, apartado 2, de las normas de desarrollo del Reglamento Financiero (véase igualmente la respuesta de la Comisión a la recomendación 2.h).

VIII Tercer guion

La Comisión acepta esta recomendación. Las disposiciones en materia de control (incluido el SAI) de la Comisión son sólidas y exhaustivas, y actualmente están siendo objeto de una revisión para cumplir plenamente los Principios de Control Interno del COSO de 2013. Estas disposiciones permiten a la Comisión ejercer una sólida supervisión del funcionamiento de la estructura de gobernanza.

¹ «Marco conceptual para los informes financieros de uso general de entidades públicas» adoptado en octubre de 2014 por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB).

Respuestas de la Comisión

VIII Cuarto guion

La Comisión acepta esta recomendación.

Véase la respuesta al apartado 62.

VIII Quinto guion

La Comisión acepta la recomendación de publicar una serie de informes a fin de mitigar otros riesgos relacionados con la disponibilidad y calidad de la información. Véase también la respuesta a la recomendación 2.e).

La Comisión ya ha adoptado medidas en este sentido al publicar el Paquete integrado de informes financieros el 19 de julio de 2016.

Un único informe sobre rendición de cuentas no sería adecuado ni sería conforme con el Marco conceptual para los informes financieros de uso general, del IPSASB, que establece claramente que dichos informes, que tienen por objetivo facilitar información útil para la rendición de cuentas y la toma de decisiones, «probablemente incluyan múltiples informes, cada uno de los cuales responde de forma más directa a determinados aspectos de los objetivos de los informes financieros». Con arreglo al Marco conceptual, la Comisión presenta o presentará los siguientes documentos que comprenden los elementos indicados por el Tribunal:

VIII Quinto guion — Primer párrafo

La Comisión trabaja actualmente en una actualización de la declaración sobre gobernanza.

VIII Quinto guion — Segundo párrafo

En el contexto de la Comisión, el Discurso sobre el estado de la Unión, que se presenta en septiembre, corresponde al informe del Presidente.

VIII Quinto guion — Tercer párrafo

Además de la información que figura en el AMPR, la Comisión informa ampliamente sobre riesgos operativos y estratégicos en el Discurso sobre el estado de la Unión y en los planes estratégicos y de gestión de cada DG.

VIII Quinto guion — Cuarto párrafo

En los informes anuales de actividades y el AMPR se recoge información sobre rendimiento no financiero.

VIII Quinto guion — Quinto párrafo

El Informe general sobre las actividades de la Unión y el AMPR incluyen información sobre las actividades realizadas durante el año y la consecución de los objetivos de las políticas.

VIII Quinto guion — Sexto párrafo

El Informe anual del CSA resume las conclusiones de este en relación con el cumplimiento de su cometido y destaca cuestiones que el CSA ha puesto en conocimiento del Colegio. Los trabajos del CSA se mencionan en los informes de síntesis y el AMPR de 2015. En los futuros AMPR habrá una sección específica sobre el papel y las conclusiones del CSA.

VIII Quinto guion — Séptimo párrafo

Debido, en particular, a las diferencias entre la dimensión de la deuda (es decir, la capacidad para cumplir compromisos financieros o refinanciar o incrementar la deuda) y la dimensión de los ingresos (es decir, la capacidad de modificar los actuales niveles de tributación o introducir nuevas fuentes de ingresos), el presupuesto de la UE no es comparable a los presupuestos de los Estados.

En el contexto de la UE, el marco financiero plurianual (MFP) es el instrumento que garantiza la estabilidad y previsibilidad a largo plazo de las futuras obligaciones de pago y prioridades presupuestarias. La Comisión presenta información sobre estos aspectos en el AMPR, el Informe financiero, las Cuentas Anuales y, de ser necesario, otros informes.

VIII Sexto guion

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

La información que subyace al nuevo Paquete integrado de informes financieros y los informes complementarios se facilitará, en la medida de lo posible (es decir, en función, en particular, de los plazos para que los Estados miembros presenten los datos necesarios) al Tribunal para que este compruebe su congruencia.

VIII Séptimo guion

La Comisión acepta esta recomendación. Seguirá informando en el AMPR sobre el importe total en situación de riesgo.

VIII Octavo guion

La Comisión acepta esta recomendación. Actualizará y publicará periódicamente sus disposiciones en materia de gobernanza, y explicará la forma en que cumple las normas y buenas prácticas internacionales.

VIII Noveno guion

La Comisión acepta en parte esta recomendación. En el contexto de la renovación a medio mandato de los miembros del CSA, la Comisión estudiará el aumento del número de miembros externos con experiencia profesional demostrada en auditoría y materias afines, designados por la Comisión mediante un procedimiento abierto y transparente. La gestión de riesgos, los informes financieros y los resultados de la función de verificación y auditoría *ex-post* son competencia del Grupo directivo de gestión basada en los resultados, la Secretaría General, la DG BUDG y los ordenadores delegados competentes. Los canales de comunicación, incluidos en particular los informes anuales de actividades, los planes de gestión y estratégicos, etc., permiten que los ordenadores delegados informen a sus Comisarios y al Colegio, permitiendo a este último ejercer una supervisión adecuada. Asimismo, el SAI efectúa periódicamente auditorías de la función de verificación y auditorías *ex-post* de todas las DG interesadas, en particular en los ámbitos clave, como la gestión compartida, llegando a conclusiones que son objeto de examen por el CSA. La Comisión estudiará la posibilidad de invitar al SAI a llevar a cabo una auditoría de las disposiciones de gobernanza y supervisión relativas a la gestión de riesgos, informes financieros y la función de verificación y auditoría *ex-post*, en particular un examen de segundo nivel, para identificar las mejoras que puedan aumentar el rendimiento de estos mecanismos.

Observaciones

15

Una primera característica singular de la gobernanza en el seno de la Comisión es que la división de competencias y las líneas de responsabilidad están establecidas en el Tratado (artículo 317) y en el Reglamento Financiero (artículo 66), y se describen en el Libro Blanco de 2000 que tuvo en cuenta las recomendaciones del Comité de Expertos Independientes.

Una segunda característica de la Comisión es que, cuando un nuevo Colegio inicia su mandato, pueden revisarse aspectos de las disposiciones internas en materia de organización, gobernanza y rendición de cuentas. Esta revisión se lleva a cabo mediante las cartas de nombramiento de los Comisarios, los Métodos de Trabajo de la Comisión Europea [véase la Comunicación C(2014) 9004] y los acuerdos de trabajo por escrito entre los Comisarios y los servicios.

Respuestas de la Comisión

21

Los principios generales del marco de gobernanza de la Comisión (a saber, autoridad, rendición de cuentas, obligaciones y responsabilidades) están consagrados en los Tratados de la UE. El Colegio adopta el Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE y asume la responsabilidad política general por la gestión de dicho presupuesto. La Comisión considera que esto incluye la rendición de cuentas por la labor de sus servicios.

Desde un punto de vista operativo, la supervisión tiene lugar, en primer lugar, a través de las disposiciones prácticas que rigen las relaciones de trabajo entre los miembros de la Comisión, sus gabinetes y servicios; en segundo lugar, a través del CSA que se ocupa de todas las recomendaciones del SAI; y en tercer lugar, por medio de la información que los ordenadores delegados transmiten a la Comisión a través de sus informes anuales de actividades y declaraciones de fiabilidad, y el dictamen general del auditor interno.

Recuadro 5 — Responsabilidad de la Comisión

Entre 2007 y 2016, la Comisión introdujo nuevos cambios en sus disposiciones en materia de gobernanza e informes.

23

La Comisión abolió las Estructuras de Auditoría Interna porque, con el paso del tiempo, cada vez resultaba más importante que la función de auditoría interna traspasara los límites de una sola DG. Esta labor se lleva a cabo con mucha más eficacia con una función de auditoría interna centralizada. Por otra parte, el SAI centralizado es plenamente independiente, lo que contribuye a garantizar la buena calidad de las auditorías. Tras certificar la buena salud del SAI, un asesor externo en materia de calidad indicó que este carecía de una supervisión independiente suficiente y que percibía un riesgo para su independencia.

Ahora, el SAI proporciona a los Directores Generales un informe de fiabilidad limitada, que contribuye a los informes anuales de actividades, como solían hacer las Estructuras de Auditoría Interna (por vez primera en febrero de 2016 con relación a 2015).

24

La dotación de personal de las entidades mencionadas por el Tribunal no se dedica plenamente a actividades de auditoría o control.

La función de verificación y auditoría *ex-post* de muchas DG con un alto nivel de gasto (denominada a menudo «función de auditoría») forma parte del sistema de control interno del ordenador delegado. Deben distinguirse claramente de la función de auditoría interna.

25

Aparte de la auditoría de la gobernanza en materia de seguridad de la información, se incluyen también otros ámbitos de gobernanza, en particular, aunque no exclusivamente, por medio de auditorías que abarcan varias DG, por ejemplo auditorías de:

- o el proceso de establecimiento de objetivos en el contexto del plan de gestión;
- o el proceso del Informe anual de actividades;
- o la gobernanza de las estrategias de lucha contra el fraude;
- o la gobernanza de los trabajos del Semestre Europeo;
- o la gobernanza del Centro de Apoyo Común en la IDT;
- o la gobernanza de los Fondos Fiduciarios de la UE;

- o la supervisión de las agencias descentralizadas;
- o la gobernanza en el ámbito de las TI.

Recuadro 7 — Algunas recomendaciones importantes del SAI sobre gobernanza no se han seguido

La Comisión trabaja actualmente en una actualización de la declaración sobre gobernanza.

26

El SAI coincide con el Tribunal en que existe un importante riesgo de gastos irregulares e ilegales. Es precisamente por ello que aproximadamente entre el 40 % y el 50 % del tiempo disponible para sus auditorías lo dedica a evaluar los sistemas de gestión y control destinados a prevenir, detectar y corregir irregularidades.

Esto incluye importantes auditorías de las estrategias de control de la DG (incluida la función de verificación y auditoría *ex-post*) que abarcan los principales ámbitos de gasto de las políticas. Todos estos informes de auditoría se envían al CSA, que los examina.

De conformidad con las buenas prácticas, el Reglamento Financiero y su Carta, el SAI se concentra necesariamente en los sistemas de gestión y control de las Direcciones Generales (DG) que son responsables de velar por la legalidad y regularidad de las transacciones.

El CSA es tan solo uno de los numerosos medios que facilitan la supervisión de la gobernanza de la Comisión, la gestión de riesgos y las prácticas de control interno por parte del Colegio de Comisarios. Los mecanismos formales de comunicación que figuran en el acuerdo de trabajo entre los Comisarios, sus gabinetes y los servicios de la Comisión (reuniones periódicas, deliberaciones sobre los planes estratégicos, planes de gestión, informes anuales de actividades, etc.) constituyen el canal principal, a través del cual se informa primero al Comisario y después al Colegio.

30

La Comisión confirma que el mandato del CSA para 2015 incluye intensificar el seguimiento de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE). El CSA analiza los informes del TCE y las conclusiones correspondientes, si procede, en el contexto de sus deliberaciones temáticas que se basan en grupos de informes de auditoría del SAI.

El SAI lleva a cabo auditorías de la eficacia de las funciones de verificación y auditoría *ex-post* de numerosas DG con un elevado nivel de gasto, y de este modo cubre este importante elemento del sistema de control interno de los ordenadores delegados destinado a prevenir, detectar y corregir irregularidades (véase la respuesta al apartado 26). El CSA aborda estas cuestiones en la medida en que figuran en las auditorías del SAI.

Respuesta al cuadro 2

El CSA recibe y examina todos los informes de auditoría del SAI, que abarcan los ámbitos de gestión de riesgo, control interno e informes sobre rendimiento financiero y no financiero. De este modo facilita la supervisión por parte de la Comisión al garantizar la independencia del SAI, supervisar la calidad de su labor y hacer un seguimiento de las recomendaciones. Asimismo, tiene en cuenta importantes documentos sobre el marco de control interno.

Respuestas de la Comisión

31

La gestión de riesgos, los informes financieros y los resultados de la función de verificación y auditoría *ex-post* son competencia del Grupo directivo de gestión basada en los resultados, la Secretaría General, la DG BUDG y los ordenadores delegados competentes. Los canales de comunicación, incluidos en particular los informes anuales de actividades, los planes de gestión y estratégicos, etc., permiten que los ordenadores delegados informen a sus Comisarios y al Colegio, permitiendo a este último ejercer una supervisión adecuada. Asimismo, el SAI efectúa periódicamente auditorías de la función de verificación y auditorías *ex-post* de todas las DG interesadas, en particular en los ámbitos clave, como la gestión compartida, llegando a conclusiones que son objeto de examen por el CSA.

Otras organizaciones internacionales (el Programa Mundial de Alimentos, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Mundial y las Naciones Unidas) tienen estructuras de gobernanza diferentes.

35

La nueva revisión del Marco de Control Interno que lleva a cabo actualmente la Comisión tendrá en cuenta todas las observaciones del Tribunal.

36

Teniendo en cuenta los aspectos específicos de la Comisión, el Principio 2 del COSO debe considerarse desde una doble perspectiva. A nivel de DG, cada Director General lleva a cabo una supervisión independiente del desarrollo y rendimiento del control interno por medio del Coordinador de Control Interno. A nivel de la Comisión, el Colegio (es decir, el equivalente de la Junta Directiva mencionada en el Principio 2 del COSO) ejerce una supervisión independiente del desarrollo y rendimiento del control interno (véase la respuesta al apartado 21).

El Servicio Financiero Central se creó para prestar apoyo y asesoramiento sobre gestión financiera, interpretación de la legislación, control interno y gestión de riesgos, pero no para supervisar la implantación en la práctica del sistema de control interno.

37

El marco vigente, adoptado junto con la reforma de la Comisión y establecido en el Reglamento Financiero, brinda una buena definición de responsabilidades y rendición de cuentas. Las DG deben establecer la estructura organizativa y los sistemas de control interno, incluidos los actos de subdelegación y el correspondiente sistema de informes en cascada que constituyen la garantía dentro de cada DG.

En cuanto al fundamento para determinar si las declaraciones que figuran en los informes anuales de actividades son correctas, las instrucciones (y directrices) para la redacción de dichos informes establecen una base sólida para elaborar la declaración de fiabilidad y representan un valor de referencia para la rendición de cuentas de las DG. Por otra parte, los informes anuales de actividades incluyen una sección sobre los informes y la conclusión del auditor interno acerca del estado de control de la DG. Por último, el proceso de revisión del informe anual de actividades garantiza la calidad de estos informes, de modo que las instancias políticas pueden confiar en las declaraciones y fiabilidad de la gestión.

No obstante, la Comisión analizará si algunos aspectos requieren una mayor clarificación.

38

Desde 2013, la Comisión informa cada año sobre la ejecución de la Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión en el Informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la UE («Informe del artículo 325»).

39

Aunque considera que la metodología y orientaciones para las DG relativas a las estrategias de lucha contra el fraude cubren de forma suficiente el riesgo de fraude, la Comisión está redactando actualmente una propuesta destinada en particular a incluir el riesgo de fraude en el nuevo Marco de Control Interno.

42

El objetivo del Debate y análisis de los estados financieros (DAEF), según la Directriz de Práctica Recomendada 2 del IPSASB, es ofrecer «una explicación de las partidas, transacciones y eventos importantes que se presentan en los estados financieros de una entidad y los factores que influyen sobre ellos».

Por ello resulta lógico que el DAEF se centre en las diez prioridades del presidente, puesto que «suponen una continuación de la Estrategia Europa 2020» y son los factores clave que impulsan las políticas de la UE y determinan cómo se gastan sus recursos. Asimismo, el DAEF también incluye información sobre la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, el DAEF es un documento que evoluciona. Por ello, la Comisión sigue estando dispuesta a hablar sobre mejoras de su contenido y prioridades.

44 Tercer guion

Las cuentas de la UE son adoptadas por la Comisión.

44 Cuarto guion

La Comisión señala que su sistema de contabilidad de devengo y notificación está muy avanzado en comparación con el de muchos Estados miembros.

45 Segundo guion

El DAEF elaborado por la Comisión cumple la estructura y contenido propuesto en la Directriz de Práctica Recomendada 2 del IPSASB.

45 Tercer guion

Como indica el Tribunal, las cuentas van acompañadas de una declaración de fiabilidad en el Diario Oficial. A la Comisión le gustaría poder incluir el dictamen sobre las cuentas del Tribunal en el documento de cuentas tan pronto como se adopte este, como ocurre en el sector privado.

45 Quinto guion

La Comisión también incluye en el DAEF información sobre distintos modos de gestión, informes financieros y rendición de cuentas.

La Comisión trabaja actualmente en una actualización de la declaración sobre gobernanza.

Respuestas de la Comisión

45 Sexto guion

Las cuentas anuales de la UE son adoptadas por la Comisión. Puesto que en el Informe financiero se puede encontrar un prefacio, este no se reproduce en las cuentas. La Comisión estudiará la posibilidad de introducir un prefacio en el futuro.

45 Séptimo guion

Aparte de las cuentas anuales y la información que las acompaña, la Comisión también elabora, en particular, el Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE (AMPR), la Comunicación sobre la protección del presupuesto de la UE y el Informe financiero, el Informe general sobre las actividades de la UE y el Discurso sobre el estado de la Unión del Presidente de la Comisión Europea. Estos documentos recogen amplia información no financiera y abordan riesgos operativos y estratégicos.

Las cuentas anuales de la UE cumplen las obligaciones de información de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP) y las normas contables de la UE.

La Comisión informa sobre los importes totales en situación de riesgo en relación con la legalidad y regularidad de las transacciones (importes en situación de riesgo al pago e importes en situación de riesgo al cierre) en el AMPR. El informe también expone qué ámbitos del gasto son más propensos a errores.

45 Octavo guion

Puesto que el AMPR cuantifica los riesgos de las transacciones irregulares (importes en situación de riesgo al pago e importes en situación de riesgo al cierre), la Comisión considera que no es necesario duplicar esta información. Ver respuesta anterior

45 Noveno guion — Primer párrafo

Aparte de las cuentas anuales y la información que las acompaña, la Comisión también elabora, en particular, el Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE (AMPR), la Comunicación sobre la protección del presupuesto de la UE y el Informe financiero, el Informe general sobre las actividades de la UE y el Discurso sobre el estado de la Unión del Presidente de la Comisión Europea, en los que se facilita información sobre rendimiento no financiero.

45 Noveno guion — Segundo párrafo

Aparte de las cuentas anuales y la información que las acompaña, la Comisión también elabora, en particular, el Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE (AMPR), la Comunicación sobre la protección del presupuesto de la UE y el Informe financiero, el Informe general sobre las actividades de la UE y el Discurso sobre el estado de la Unión del Presidente de la Comisión Europea.

45 Noveno guion — Tercer párrafo

La información sobre el seguimiento de los objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 se actualiza y publica periódicamente en el sitio web de Eurostat y se comunica en el marco del Semestre Europeo. Véase también la respuesta al apartado 42.

45 Décimo guion

Debido, en particular, a las diferencias entre la dimensión de la deuda (es decir, la capacidad para cumplir compromisos financieros o refinanciar o incrementar la deuda) y la dimensión de los ingresos (es decir, la capacidad de modificar los actuales niveles de tributación o introducir nuevas fuentes de ingresos), el presupuesto de la UE no es comparable a los presupuestos de los Estados.

En el contexto de la UE, el marco financiero plurianual (MFP) es el instrumento que garantiza la estabilidad y previsibilidad a largo plazo de las futuras obligaciones de pago y prioridades presupuestarias. La Comisión facilita información sobre estos aspectos en diversos informes.

45 Undécimo guion

El papel del CSA se menciona en los informes de síntesis y el AMPR de 2015. En los futuros AMPR, habrá una sección específica sobre el papel y las conclusiones del CSA.

Respuesta conjunta a los apartados 46 y 47

La Comisión ha presentado por primera vez este año un exhaustivo Paquete integrado de informes financieros. De este modo, la Comisión presenta en el mismo momento toda la información financiera clave correspondiente a 2015.

El paquete incluye:

- a) El AMPR, que ofrece información sobre la ejecución del presupuesto de la UE basada en los resultados registrados con dicho presupuesto hasta el 31 de diciembre de 2015. Asimismo, contiene la gestión por parte de la Comisión del presupuesto de la UE para 2015 que incluye un resumen del funcionamiento de los sistemas de control interno que han adoptado los departamentos de la Comisión para conseguir los objetivos operativos y políticos, así como los principales riesgos en esta materia, si procede. Incluye la evaluación de los riesgos de legalidad y regularidad, la eficacia de los controles y las estrategias de lucha contra el fraude.
- b) El Informe financiero, que presenta en particular una sinopsis detallada de los ingresos y la distribución de los fondos por Estado miembro y por rúbrica del MFP.
- c) La Comunicación sobre la protección del presupuesto de la UE respecto a las medidas adoptadas para evitar el gasto ilegal e irregular al financiar el presupuesto de la UE, que indica igualmente la forma en que participan y se ven afectados los Estados miembros;
- d) las cuentas anuales de la UE (es decir, el activo y pasivo, ingresos y gastos) a 31 de diciembre de 2015.

El conjunto integrado de informes financieros va precedido de un prefacio del Comisario de Presupuestos.

El Colegio de Comisarios asume la responsabilidad general de los sistemas de control interno de la Comisión y la gestión de riesgos al adoptar el Informe anual de gestión y rendimiento.

48

En el AMPR, la Comisión informa sobre la estimación de los importes en situación de riesgo y presenta una sinopsis de las medidas preventivas en la Comunicación sobre la protección del presupuesto de la UE. En el informe anual de actividades, el ordenador delegado informa sobre los resultados de los controles efectuados y presenta una estimación del importe de riesgo de pagos irregulares. Por otra parte, la naturaleza de los errores detectados también se expone en el informe anual de actividades. En el contexto del procedimiento de aprobación de la gestión, la Comisión también ha informado, a petición del Parlamento Europeo, sobre las medidas adoptadas para hacer frente a algunos de los tipos de errores más frecuentes en el ámbito de determinadas políticas.

Respuestas de la Comisión

49

Desde 2013, la Comisión ha venido mejorando la información sobre los importes en situación de riesgo respecto a lo hecho en años anteriores, en particular al añadir el importe total en situación de riesgo al pago y al cierre. Este último importe tiene en cuenta las correcciones financieras y recuperaciones que se detallan en la Comunicación sobre la protección del presupuesto de la UE.

Antes de 2013, la Comisión informaba de forma transparente en el Informe de síntesis sobre las reservas formuladas y presentaba el importe en situación de riesgo estimado objeto de reserva para los ámbitos de gasto. En los respectivos informes anuales de actividades figuraba información adicional.

50

El SAI dedica una parte considerable de sus recursos (aproximadamente entre el 40 % y el 50 %) a evaluar los sistemas de gestión y control destinados a prevenir, detectar y corregir irregularidades, así como a un reducido número de revisiones del cálculo de la tasa de error residual.

Esta labor del SAI dio lugar a auténticas mejoras, en particular en la DG AGRI, que fueron bien recibidas tanto por el Tribunal como por la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria.

51

La DG DEVCO ejecuta su presupuesto principalmente mediante un sistema de gestión directa, que tiene un modelo de fiabilidad diferente al sistema de gestión compartida, que representa el 80 % del presupuesto de la UE.

Véase igualmente la respuesta de la Comisión al apartado 1.35 del Informe anual de 2015 del TCE:

La Comisión considera que la metodología estadística utilizada por «los órganos de los Estados Unidos que gestionan fondos federales» no es adecuada para los fondos que son objeto de gestión compartida. En el sistema de gestión compartida, la Comisión no se basa en las auditorías del gasto efectuadas por sus propias agencias a nivel de la UE, sino en las autoridades encargadas de las auditorías de los Estados miembros soberanos que auditan los gastos efectuados por estos Estados miembros, a menudo con cofinanciación nacional. Por consiguiente, la Comisión considera que la producción de una estimación estadísticamente válida a escala de la UE del nivel de error por parte de beneficiarios que efectúan ellos mismos las auditorías no ofrecería valor añadido para el gasto objeto de gestión compartida.

Con arreglo a lo dispuesto en el marco legal, la Comisión seguirá cooperando con las autoridades encargadas de las auditorías de los Estados miembros y definirá conjuntamente un enfoque estadísticamente válido para estimar el nivel de error y para usar dichas tasas de error tras su validación. De este modo, la Comisión aplica el «principio de auditoría única» al centrar sus actividades en auditar a los auditores de los Estados miembros y validar sus trabajos de auditoría. Este principio se basa en el Dictamen n.º 2/2004 del Tribunal sobre el modelo de auditoría única y una propuesta de marco de control interno comunitario. Este enfoque concuerda plenamente con el objetivo de reducir la carga administrativa que soportan los beneficiarios y también reduce la necesidad de puestos de auditores en la Comisión Europea.

53

La Comisión señala que la Oficina General de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos, es decir, el auditor externo, ha identificado varias deficiencias importantes y concluye lo siguiente: «Hasta que el Gobierno Federal haya establecido procesos eficaces para determinar hasta qué punto se producen pagos irregulares y haya adoptado medidas adecuadas en las entidades y programas para reducir efectivamente dichos pagos, no podrá tener una seguridad razonable de que el uso de los fondos federales es objeto de una protección adecuada».

La Comisión señala igualmente que la Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos incluyó en su instrucción de 20 de octubre de 2014: «Colaboración con otras entidades: Las agencias deben considerar la posibilidad de colaborar con entidades —como los beneficiarios de subvenciones— que son objeto de auditorías únicas para aprovechar las auditorías en curso de cara a contribuir al proceso de estimación de una tasa y un importe de pagos irregulares».

La Comisión subraya que en el AMPR presenta una estimación del importe en situación de riesgo al pago (que no tiene en cuenta las acciones de recuperación de pagos irregulares). Complementa esta información con una estimación del importe en situación de riesgo al cierre (que toma en consideración los efectos de los sistemas correctivos plurianuales).

57

En sus respuestas, la Comisión se refiere a peticiones anteriores del Parlamento y vuelve a confirmar su posición en la cuestión de ofrecer una seguridad que menciona el Tribunal (véase la respuesta de la Comisión al apartado 1.40 del Informe Anual del Tribunal de 2012).

Véase asimismo la respuesta al apartado V del resumen.

Conclusiones y recomendaciones

58

La Comisión proseguirá con sus acciones para que sus disposiciones de gobernanza en materia de auditorías, gestión financiera y control cumplan las buenas prácticas correspondientes recogidas en las normas o adoptadas por organismos internacionales y públicos (véanse las respuestas detalladas de la Comisión a los apartados I a IV, IX, 24 a 26, y 44 a 46).

59

Los principios generales del marco de gobernanza de la Comisión (a saber, autoridad, rendición de cuentas, obligaciones y responsabilidades) están consagrados en los Tratados de la UE. Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 21, 55 y 57.

60

El CSA es tan solo uno de los numerosos medios que facilitan la supervisión de la gobernanza de la Comisión, la gestión de riesgos y las prácticas de control interno por parte del Colegio de Comisarios. Los mecanismos formales de comunicación que figuran en el acuerdo de trabajo entre los Comisarios, sus gabinetes y los servicios de la Comisión (reuniones periódicas, deliberaciones sobre los planes estratégicos, planes de gestión, informes anuales de actividades, etc.) constituyen el canal principal, a través del cual se informa primero al Comisario y después al Colegio.

Respuestas de la Comisión

61

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 39.

62

La fecha límite para la adopción de las cuentas anuales establecida en el Reglamento Financiero es el 31 de julio. Sin embargo, este año, la Comisión ha adelantado más de dos semanas la adopción de las cuentas anuales de 2015 en colaboración con el Tribunal. La Comisión investigará si es posible adelantar aún más esta fecha basándose para ello en gran parte en los plazos para la entrega de los datos de los Estados miembros.

63

La Comisión no presenta menos información no financiera que los otros organismos, pues esta información se facilita en los informes financieros de uso general distintos de las cuentas anuales. Asimismo, la Comisión publicará a partir de 2016 un paquete integrado de estos informes en los que se recogerá al mismo tiempo información financiera y no financiera (véanse las respuestas *supra*).

Como ya se ha indicado, el marco conceptual del IPSASB (apartado 8.6) prevé concretamente el uso de varios informes financieros de uso general, el DAEF y otros informes que satisfacen las necesidades de información complementaria de los usuarios.

64

La Comisión no comparte el punto de vista del Tribunal según el cual las estimaciones del nivel de error no se basan en una metodología coherente. Las DG deben presentar sus informes de acuerdo con las orientaciones para los informes anuales de actividades que publican los Servicios Centrales. Los diversos conceptos e indicadores se han definido con suficiente flexibilidad para tener en cuenta las circunstancias específicas de las distintas DG y, no obstante, garantizar un grado suficiente de coherencia para consolidar los datos².

65

Véanse las siguientes referencias a las respuestas a las conclusiones específicas.

65 Primer guion

Véanse las respuestas a los apartados 24 a 26.

65 Tercer guion — Primer párrafo

Véase la respuesta al apartado 30.

La Comisión confirma que el mandato del CSA para 2015 incluye intensificar el seguimiento de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE).

65 Tercer guion — Segundo párrafo

Véanse las respuestas a los apartados 30 y 31.

² Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 1.19-1.20 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2010, a los apartados 1.22, 1.23 y 1.25 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2011, a los apartados 1.41-1.42 y 1.44-1.45 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2012, a los apartados 1.29-1.30 y 1.32 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2013, a los apartados 1.50, 1.53-1.54 y 1.65 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2014 y a los apartados 1.35 y 1.48 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2015.

65 Tercer guion — Tercer párrafo

Véanse las respuestas a los apartados VIII, 30, 31 y 45. Los informes sobre rendimiento son competencia del Grupo directivo de gestión basada en los resultados, la Secretaría General, la DG BUDG y los ordenadores delegados competentes.

65 Tercer guion — Cuarto párrafo

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 26, 30 y 31.

65 Cuarto guion

Véase la respuesta al apartado 39.

65 Quinto guion

Véase la respuesta al apartado 62.

65 Sexto guion — Primer párrafo

La Comisión trabaja actualmente en una actualización de la declaración sobre gobernanza.

65 Sexto guion — Segundo párrafo

En el contexto de la Comisión, el Discurso sobre el estado de la Unión del Presidente es el vehículo a través del cual este último informa sobre los logros y retos.

Además, el Informe general sobre las actividades de la Unión que publica cada año la Comisión Europea da cuenta de las principales iniciativas y logros de la UE durante el año anterior. Se trata de los avances logrados por la Comisión en la consecución de sus prioridades (que abarcan aspectos mucho más amplios que la información financiera). Asimismo, recoge un prefacio del Presidente.

65 Sexto guion — Tercer párrafo

La gestión de riesgos en la Comisión forma parte ante todo de la fase de planificación del ciclo de Planificación Estratégica y Programación (PEP), en particular la elaboración de los Planes estratégicos (PE) y los Planes de gestión (PG) por parte de cada departamento de la Comisión. Los riesgos críticos se recogen en el Anexo 4 del PG, y los Servicios Centrales evalúan los posibles riesgos críticos transversales. Los riesgos importantes que se han materializado figuran en los informes anuales de actividades y el Informe anual de gestión y rendimiento.

Aparte de la información que figura en el AMPR, la Comisión informa ampliamente sobre objetivos políticos, retos y riesgos de diversas maneras. El Discurso sobre el estado de la Unión que pronuncia el Presidente es un vehículo clave para comunicar los retos y oportunidades a nivel político. En los Planes estratégicos y de gestión que publica cada Dirección General se recoge información más detallada sobre temas específicos del ámbito de cada política.

65 Sexto guion — Cuarto párrafo

En los informes anuales de actividades y el AMPR se recoge información sobre rendimiento no financiero.

Respuestas de la Comisión

65 Sexto guion — Quinto párrafo

El AMPR, el Informe financiero, y el Informe anual general sobre las actividades de la Unión contienen dicha información.

65 Sexto guion — Sexto párrafo

La Carta del CSA exige a este que presente al Colegio un informe anual sobre sus actividades. El Informe anual del CSA resume las conclusiones de este en relación con el cumplimiento de su cometido y destaca cuestiones que el CSA ha puesto en conocimiento del Colegio. Forma parte de los elementos en que se basa la Comisión para adoptar el AMPR del presupuesto de la UE. Los trabajos del CSA se mencionan en los informes de síntesis y el AMPR de 2015. En los futuros AMPR habrá una sección específica sobre el papel y las conclusiones del CSA.

65 Sexto guion — Séptimo párrafo

Debido, en particular, a las diferencias entre la dimensión de la deuda (es decir, la capacidad para cumplir compromisos financieros o refinanciar o incrementar la deuda) y la dimensión de los ingresos (es decir, la capacidad de modificar los actuales niveles de tributación o introducir nuevas fuentes de ingresos), el presupuesto de la UE no es comparable a los presupuestos de los Estados.

En el contexto de la UE, el marco financiero plurianual (MFP) es el instrumento que garantiza la estabilidad y previsibilidad a largo plazo de las futuras obligaciones de pago y prioridades presupuestarias. La Comisión facilita información sobre estos aspectos en diversos informes.

La Directriz de Práctica Recomendada del IPSASB no propone que junto a las cuentas anuales se incluya o publique un informe sobre la sostenibilidad fiscal.

65 Séptimo guion

La Comisión no comparte el punto de vista del Tribunal según el cual las estimaciones del nivel de error no se basan en una metodología coherente. Las DG deben presentar sus informes de acuerdo con las orientaciones para los informes anuales de actividades que publican los Servicios Centrales. Los diversos conceptos e indicadores se han definido con suficiente flexibilidad para tener en cuenta las circunstancias específicas de las distintas DG y, no obstante, garantizar un grado suficiente de coherencia para consolidar los datos.

La Comisión considera que cualquier referencia a las «agencias de los Estados Unidos» resulta inadecuada en relación con el presupuesto de la UE (véase la respuesta al apartado 53).

Recomendación 1 — Explicar en qué ámbitos no se cumplen las buenas prácticas

La Comisión acepta esta recomendación. La Comisión se esfuerza por ajustarse a la evolución de las buenas prácticas en la materia, recogidas en las normas o adoptadas por organismos internacionales o públicos (véase la respuesta a los apartados I-IV, VIII, 24-26, 44-49), y seguirá adaptando su estructura de gobernanza.

Recomendación 2 — Cumplir las buenas prácticas

La Comisión acepta en parte esta recomendación (véanse a continuación las respuestas detalladas a las diferentes medidas que se solicitan).

Recomendación 2 a)

La Comisión acepta esta recomendación con arreglo al artículo 116, apartado 2, de las Normas de desarrollo del Reglamento Financiero. Véase la respuesta de la Comisión a la recomendación 2.h).

Recomendación 2 b)

La Comisión acepta esta recomendación. Las disposiciones en materia de control (incluido el SAI) de la Comisión son sólidas y exhaustivas, y actualmente están siendo objeto de una revisión para cumplir plenamente los Principios de Control Interno del COSO de 2013. Estas disposiciones permiten a la Comisión ejercer una sólida supervisión del funcionamiento de la estructura de gobernanza.

Recomendación 2 c)

La Comisión acepta esta recomendación. Véase la respuesta al apartado 62.

Recomendación 2 d)

La Comisión acepta la recomendación de publicar una serie de informes a fin de mitigar otros riesgos relacionados con la disponibilidad y calidad de la información. Véase también la respuesta a la recomendación 2.e).

La Comisión ya ha adoptado medidas en este sentido al publicar el Paquete integrado de informes financieros el 19 de julio de 2016.

Un único informe sobre rendición de cuentas no sería adecuado ni sería conforme con el Marco conceptual para los informes financieros de uso general del IPSASB, que establece claramente que dichos informes, que tienen por objetivo facilitar información útil para la rendición de cuenta y la toma de decisión, «probablemente incluyan múltiples informes, cada uno de los cuales responde de forma más directa a determinados aspectos de los objetivos de los informes financieros». Con arreglo al Marco conceptual, la Comisión presenta o presentará los siguientes documentos que comprenden los elementos indicados por el Tribunal:

- o La Comisión trabaja actualmente en una actualización de la declaración sobre gobernanza.
- o En el contexto de la Comisión, el Discurso sobre el estado de la Unión, que se presenta en septiembre, corresponde al informe del Presidente.
- o Además de la información que figura en el AMPR, la Comisión informa ampliamente sobre riesgos operativos y estratégicos en el Discurso sobre el estado de la Unión y en los planes estratégicos y de gestión de cada DG.
- o En los informes anuales de actividades y el AMPR se recoge información sobre rendimiento no financiero.
- o El Informe general sobre las actividades de la Unión y el AMPR incluyen información sobre las actividades realizadas durante el año y la consecución de los objetivos de las políticas.
- o El Informe anual del CSA resume las conclusiones de este en relación con el cumplimiento de su cometido y destaca cuestiones que el CSA ha puesto en conocimiento del Colegio. Los trabajos del CSA se mencionan en los informes de síntesis y el AMPR de 2015. En los futuros AMPR habrá una sección específica sobre el papel y las conclusiones del CSA.
- o Debido, en particular, a las diferencias entre la dimensión de la deuda (es decir, la capacidad para cumplir compromisos financieros o refinanciar o incrementar la deuda) y la dimensión de los ingresos (es decir, la capacidad de modificar los actuales niveles de tributación o introducir nuevas fuentes de ingresos), el presupuesto de la UE no es comparable a los presupuestos de los Estados.
- o En el contexto de la UE, el marco financiero plurianual (MFP) es el instrumento que garantiza la estabilidad y previsibilidad a largo plazo de las futuras obligaciones de pago y prioridades presupuestarias. La Comisión presenta información sobre estos aspectos en el AMPR, el Informe financiero, las Cuentas Anuales y, de ser necesario, otros informes.

Respuestas de la Comisión

Recomendación 2 e)

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

La información que subyace al nuevo Paquete integrado de informes financieros y los informes complementarios se facilitará, en la medida de lo posible (es decir, en función, en particular, de los plazos para que los Estados miembros presenten los datos necesarios), al Tribunal para que este compruebe su congruencia.

Recomendación 2 f)

La Comisión acepta esta recomendación. Seguirá informando en el Informe anual de gestión y rendimiento sobre el importe total en situación de riesgo.

Recomendación 2 g)

La Comisión acepta esta recomendación. Actualizará y publicará periódicamente sus disposiciones en materia de gobernanza, y explicará la forma en que cumple las normas y buenas prácticas internacionales.

Recomendación 2 h)

La Comisión acepta en parte esta recomendación. En el contexto de la renovación a medio mandato de los miembros del CSA, la Comisión estudiará el aumento del número de miembros externos con experiencia profesional demostrada en auditoría y materias afines, designados por la Comisión mediante un procedimiento abierto y transparente. La gestión de riesgos, los informes financieros y los resultados de la función de verificación y auditoría *ex-post* son competencia del Grupo directivo de gestión basada en los resultados, la Secretaría General, la DG BUDG y los ordenadores delegados competentes. Los canales de comunicación, incluidos, en particular, los informes anuales de actividades, los planes de gestión y estratégicos, etc., permiten que los ordenadores delegados informen a sus Comisarios y al Colegio, permitiendo a este último ejercer una supervisión adecuada. Asimismo, el SAI efectúa periódicamente auditorías de la función de verificación y auditorías *ex-post* de todas las DG interesadas, en particular en los ámbitos clave, como la gestión compartida, llegando a conclusiones que son objeto de examen por el CSA. La Comisión estudiará la posibilidad de invitar al CSA a llevar a cabo una auditoría de las disposiciones de gobernanza y supervisión relativas a la gestión de riesgos, informes financieros y la función de verificación y auditoría *ex-post*, en particular un examen de segundo nivel, para identificar las mejoras que puedan aumentar el rendimiento de estos mecanismos.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM)/Inicio de la fiscalización	15.12.2015
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	21.6.2016
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	20.9.2016
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	14.10.2016

La gobernanza comprende los mecanismos implantados con el fin de garantizar que los resultados previstos para las partes interesadas estén definidos y puedan alcanzarse. La buena gobernanza no es solo una cuestión de relaciones, sino de conseguir resultados y ofrecer a los responsables políticos los instrumentos necesarios para desempeñar su labor. En varios ámbitos la Comisión diverge de las mejores prácticas determinadas en las normas o adquiridas por los organismos internacionales que el Tribunal tomó como referencia, o bien no las sigue en su totalidad. Para seguir haciendo frente a los riesgos clave, la Comisión tendrá que reforzar aún más la estructura de gobernanza para toda la institución.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones