

**INFORME ANUAL SOBRE LAS ACTIVIDADES
FINANCIADAS POR LOS OCTAVO, NOVENO
Y DÉCIMO FONDOS EUROPEOS DE
DESARROLLO (FED)**

(2012/C 344/02)

Informe Anual sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED)

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	1-11
Características específicas de los Fondos Europeos de Desarrollo	2-11
Capítulo I — Ejecución de los octavo, noveno y décimo FED	12-16
Ejecución financiera	12-15
Informe anual de la Comisión sobre la gestión financiera de los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo	16
Capítulo II — Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los FED	17-59
Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe del auditor independiente	I-X
Información de apoyo a la declaración de fiabilidad	17-53
Alcance y enfoque de la auditoría	17-18
Fiabilidad de las cuentas	19-20
Regularidad de las operaciones	21-30
Eficacia de los sistemas	31-53
Conclusiones y recomendaciones	54-59
Conclusiones	54-57
Recomendaciones	58-59

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

1. El presente Informe Anual expone las observaciones del Tribunal sobre los Fondos Europeos de Desarrollo (FED). El **cuadro 1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2011.

Cuadro 1 — Fondos Europeos de Desarrollo — Información clave

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos 2011	Tipo de gestión
Fondos Europeos de Desarrollo	8º FED	Gastos administrativos	0	
		Gastos de operaciones		
		Proyectos	8	Centralizada directa
		Apoyo presupuestario	0	Centralizada directa
		Proyectos	19	Centralizada indirecta
		Proyectos	59	Descentralizada
		Proyectos	3	Compartida
			89	
	9º FED	Gastos administrativos	3	
		Gastos de operaciones		
		Proyectos	112	Centralizada directa
		Apoyo presupuestario	77	Centralizada directa
		Proyectos	- 4	Centralizada indirecta
		Proyectos	591	Descentralizada
		Proyectos	127	Compartida
			906	
	10º FED	Gastos administrativos	90	
		Gastos de operaciones		
		Proyectos	210	Centralizada directa
		Apoyo presupuestario	660	Centralizada directa
Proyectos		29	Centralizada indirecta	
Proyectos		407	Descentralizada	
Proyectos		483	Compartida	
		1 879		

Total de gastos administrativos	93
Total de gastos de operaciones (proyectos)	2 044
Total de gastos de operaciones (apoyo presupuestario)	737
Total de pagos ⁽¹⁾	2 874

Total de compromisos individuales ⁽¹⁾ ⁽²⁾	2 509
--	--------------

Total de compromisos globales ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3 049
--	--------------

⁽¹⁾ Importes netos del ejercicio 2011.

⁽²⁾ Los compromisos globales se refieren a las decisiones de financiación, mientras que los compromisos individuales hacen referencia a los contratos individuales.
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los datos proporcionados por la DG Desarrollo y Cooperación - EuropeAid.

Características específicas de los Fondos Europeos de Desarrollo

2. El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el instrumento más importante de la Unión Europea para la cooperación al desarrollo con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) y los países y territorios de ultramar (PTU). El acuerdo de asociación, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 por un período de veinte años («el Acuerdo de Cotonú»), constituye el marco para las relaciones de la Unión Europea con los Estados ACP y los PTU, y está centrado en el objetivo de reducción y, a largo plazo, erradicación de la pobreza, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible y de una integración progresiva de los países ACP y los PTU en la economía mundial. El acuerdo está basado en tres pilares complementarios:

- cooperación al desarrollo;
- cooperación económica y comercial;
- dimensión política.

3. Los FED son financiados por los Estados miembros, se rigen por sus propios reglamentos financieros y se gestionan fuera del marco del presupuesto general de la UE. La Comisión Europea se encarga de la ejecución financiera de las operaciones sufragadas con recursos de los FED. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) gestiona el mecanismo de inversión, que no está recogido en la Declaración de Fiabilidad del Tribunal ni en el procedimiento de aprobación de la gestión por el Parlamento Europeo ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. Las operaciones financiadas por cada FED se programan al comienzo del período abarcado. Tras consultar con una gran variedad de intervinientes en el proceso de desarrollo, la Comisión y el Estado ACP o el PTU de que se trate preparan un documento de estrategia por país, en el que se definen los objetivos y estrategias de desarrollo a medio plazo y se indica la dotación financiera programable de la UE de la que pueden beneficiarse el país o la organización regional en cuestión.

3. *La rendición de cuentas y la transparencia de la ejecución del mecanismo de inversión están garantizadas por la publicación del informe anual del mecanismo de inversión, por su auditoría financiera externa anual y por la supervisión de sus operaciones por el Tribunal de Cuentas Europeo.*

⁽¹⁾ Véanse los artículos 118, 125 y 134 del Reglamento (CE) n° 215/2008 del Consejo, de 18 de febrero de 2008, aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo (DO L 78 de 19.3.2008, p. 1), y el Dictamen n° 9/2007 del Tribunal sobre la propuesta de dicho Reglamento (DO C 23 de 28.1.2008, p. 3).

⁽²⁾ Un acuerdo tripartito celebrado entre el BEI, la Comisión y el Tribunal [artículo 134 del Reglamento (CE) n° 215/2008] establece normas relativas a la fiscalización de estas operaciones por el Tribunal.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que inició su andadura el 1 de diciembre de 2010, prepara las decisiones de la Comisión relativas a las dotaciones nacionales, los documentos de estrategia de cada país y región y los programas orientativos nacionales o regionales en colaboración con los servicios competentes de la Comisión, en el contexto del ciclo de programación de la mayoría de los instrumentos de acción exterior.

6. Tras la creación del SEAE y la reorganización de la Comisión de 2011, la recién creada Dirección General de Desarrollo y Cooperación (EuropeAid) aunó la experiencia en materia de políticas adquirida por la antigua Dirección General de Desarrollo y Relaciones con los Estados ACP y los recursos de ejecución de la antigua Oficina de Cooperación EuropeAid. En junio de 2011, entró en funcionamiento esta nueva organización creada para gestionar EuropeAid y se establecieron nuevas declaraciones de misión para la dirección general, la dirección y las unidades. EuropeAid ejecuta una gran variedad de instrumentos de acción exterior de la Comisión ⁽³⁾ financiados por los FED y el presupuesto general ⁽⁴⁾, y en 2011 gestionó casi todas las intervenciones de los FED, mientras que una pequeña proporción de estas ⁽⁵⁾, correspondiente a la ayuda humanitaria, fue gestionada por la Dirección General de Ayuda Humanitaria (DG ECHO).

7. Las intervenciones de los FED se ejecutan a través de proyectos y de apoyo presupuestario ⁽⁶⁾ con arreglo a tres formas de ejecución principales ⁽⁷⁾ (véase el **cuadro 1**):

a) gestión centralizada (42 % de los pagos en 2011), la Comisión gestiona las actividades de ayuda directamente;

⁽³⁾ Instrumento europeo de vecindad y asociación, Instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo, Instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos, Instrumento de estabilidad, Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear, Mecanismo de respuesta rápida frente a la fuerte subida de los precios de los productos alimenticios en los países en desarrollo.

⁽⁴⁾ Véase el Informe Anual del Tribunal sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2011, capítulo 7, «Relaciones exteriores, ayuda y ampliación».

⁽⁵⁾ Equivalente al 1,2 % de los pagos efectuados en 2011.

⁽⁶⁾ El apoyo presupuestario consiste en la transferencia de fondos por la Comisión a la hacienda pública del país socio para proporcionar recursos presupuestarios adicionales con el fin de apoyar una estrategia de desarrollo nacional.

⁽⁷⁾ Artículos 21 a 29 del Reglamento (CE) n.º 215/2008.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) gestión conjunta (21 % de los pagos en 2011), la ejecución de las acciones financiadas por la Unión Europea corre a cargo de las organizaciones internacionales, siempre que sus procedimientos contables, de auditoría, de control y de adjudicación de contratos públicos ofrezcan garantías equivalentes a las normas internacionalmente aceptadas. Los principales socios de EuropeAid son los organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial;
- c) gestión descentralizada (37 % de los pagos en 2011), la Comisión puede confiar la gestión de determinadas tareas a las autoridades de los países beneficiarios. En la mayoría de los casos, todavía se puede recurrir a los procedimientos de la Comisión y EuropeAid continúa encargándose de realizar los controles *ex ante* (por ejemplo, de las facturas y procedimientos de adjudicación de contratos públicos), así como de realizar los pagos a los contratistas.

8. La ayuda exterior a cargo de los FED y del presupuesto general se materializa en un entorno de alto riesgo, especialmente debido a la dispersión geográfica de las actividades y a la gran variedad de instrumentos de cooperación, métodos de concesión de ayuda, procedimientos y reglamentos financieros propios, así como de organizaciones responsables de la ejecución. Además, muchos países socios adolecen de fragilidad en sus capacidades institucionales y administrativas.

9. El Acuerdo de Cotonú estipula ⁽⁸⁾ que se concederá ayuda presupuestaria directa en apoyo de reformas macroeconómicas o sectoriales, siempre que la gestión de las finanzas públicas (GFP) sea suficientemente transparente, fiable y eficaz.

8. *La Comisión atenúa estos riesgos a través de importantes intervenciones de detección precoz y corrección. EuropeAid (en la sede y en las delegaciones) lleva a cabo un alto nivel de controles ex ante, tanto en lo referente a la cobertura como a la naturaleza de estos controles, que superan con mucho las garantías financieras exigidas por la legislación. Las medidas preventivas también desempeñan un papel muy importante en la estrategia de control, entre ellas, una oferta de formación importante para el personal de la Comisión y para el personal específicamente designado al servicio de los ordenadores de pago nacionales. Además, el «apoyo a los ordenadores de pago nacionales» se ha puesto en marcha en varios países.*

⁽⁸⁾ Artículo 61, apartado 2.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10. Estas disposiciones legales ofrecen un amplio margen de interpretación⁽⁹⁾ y lo que se considera «suficiente» en términos de transparencia, fiabilidad y eficacia en la gestión de las finanzas públicas puede variar enormemente, dependiendo de la situación específica del país y también de la línea de actuación de su Gobierno. Por lo tanto, debe recordarse que:

- a) el apoyo presupuestario se proporciona a menudo a países con sistemas deficientes de gestión de las finanzas públicas y existe un riesgo considerable de que el presupuesto del país receptor se vea afectado por fraude o corrupción. Dado que los fondos que se transfieren en calidad de operaciones de apoyo presupuestario se fusionan en el presupuesto del país con otros recursos (lo que se conoce como «fungibilidad») también se encuentran expuestos a las insuficiencias presentes en la gestión de sus finanzas públicas;
- b) debido a que las operaciones de apoyo presupuestario se ejecutan a través de los sistemas, procesos e instituciones de gestión de las finanzas públicas pertenecientes a los países socios, la fiscalización del Tribunal sobre la legalidad y regularidad no puede ir más allá de la transferencia de la ayuda a los presupuestos de dichos países;
- c) la Comisión dispone de una gran libertad de decisión sobre la elegibilidad de un país socio para recibir apoyo presupuestario. Debido a este amplio margen de interpretación, las operaciones de apoyo presupuestario de la Comisión son menos propensas a errores de legalidad y regularidad.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.a) a c) La Comisión no comparte totalmente el análisis del Tribunal sobre las operaciones de apoyo presupuestario.

El apoyo presupuestario se ejecuta en un contexto de desarrollo en el que las funciones estatales fundamentales, tales como la gestión de las finanzas públicas, pueden sufrir graves deficiencias. No obstante, las condiciones de subvencionabilidad son rigurosas. Un país socio solo puede optar al apoyo público cuando su Gobierno tenga una estrategia pertinente y creíble para hacer frente a esas deficiencias. La Comisión también puede exigir medidas específicas a corto plazo para atenuar los riesgos. Las nuevas directrices sobre apoyo presupuestario⁽¹⁾ (revisadas en 2012 a raíz de propuestas de la Comisión⁽²⁾) y las Conclusiones del Consejo de 14 de mayo de 2012 sobre un nuevo planteamiento del apoyo presupuestario) incluyen una serie de disposiciones nuevas que aclaran las normas. Entre ellas se hallan nuevas disposiciones en materia de transparencia y supervisión, la existencia de un proceso formal de evaluación de riesgos y un marco de gobernanza de la gestión de alto nivel.

El apoyo presupuestario no directo está diseñado para recompensar resultados y no para financiar actividades. Por tanto, es evidente que la auditoría no puede ir más allá de la fase en la que los fondos se transfieren tras el cumplimiento de las condiciones acordadas. Sin embargo, la auditoría de actividades que pueden financiarse mediante pagos de apoyo presupuestario es competencia de las autoridades nacionales de auditoría a las que ofrecen apoyo concreto los programas de acompañamiento.

Este mecanismo de suministro de ayuda representa una de las formas en que la Comisión ha respondido a los llamamientos de la comunidad internacional de desarrollo y las partes interesadas de la UE para lograr intervenciones más efectivas que se centren en los resultados y la apropiación y sean menos complejas desde el punto de vista administrativo, reduciendo así los costes de transacción para los países socios.

⁽⁹⁾ Véase el Informe Anual del Tribunal sobre las actividades financiadas por los sexto, séptimo, octavo y noveno Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2003, apartado 46 (DO C 293 de 30.11.2004, p. 315).

⁽¹⁾ Véase http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf.

⁽²⁾ Véase la Comunicación de la Comisión sobre la Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países [COM(2011) 638 final].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

11. Los pagos realizados a organizaciones internacionales para actuaciones con donantes múltiples también pueden verse afectados por riesgos específicos, en parte debido al enfoque teórico adoptado por la Comisión ⁽¹⁰⁾.

11. La Comisión no está al corriente de ningún problema específico derivado del «enfoque nocional» (que se ha desarrollado en los últimos años para que la Comisión pueda participar en las acciones con múltiples donantes, incluidos los fondos fiduciarios). Este enfoque garantiza que se cumplen los requisitos jurídicos aplicables a la financiación de la UE en el ámbito de las acciones exteriores (garantizando que el importe aportado por otros donantes es suficiente para costear las actividades que no son subvencionables según las normas de la UE), al mismo tiempo que los fondos de la UE se gastan de la manera más eficiente (a través de la coordinación de donantes), de conformidad con el principio de buena gestión financiera.

La Comisión limita este riesgo mediante la evaluación, antes de cualquier trabajo conjunto, de la contabilidad, la auditoría, el control interno y los procedimientos de contratación pública de las organizaciones internacionales asociadas la presencia de sus empleados sobre el terreno (y la participación en grupos directores) y los rigurosos informes financieros generales que ha de presentar la organización internacional. Además, durante la ejecución de acciones exteriores, se revisan periódicamente los sistemas mediante misiones de verificación realizadas por auditores externos.

Los auditores de EuropeAid y ECHO no han comunicado hasta la fecha ninguna conclusión ni «riesgos específicos» de esta naturaleza.

La Comisión considera que estas medidas de control interno que ha puesto en marcha, junto con las de la organización internacional de que se trate, limitan este riesgo teórico a un nivel que es, de hecho, insignificante.

CAPÍTULO I — EJECUCIÓN DE LOS OCTAVO, NOVENO Y DÉCIMO FED

Ejecución financiera

12. En 2011, los octavo, noveno y décimo FED se ejecutaron simultáneamente. Cada acuerdo FED suele celebrarse para un período de compromisos de unos cinco años, pero los pagos pueden efectuarse durante un período más dilatado. La asignación del octavo FED (1995-2000) asciende a 14 625 millones de euros y la del noveno FED (2000-2007), a 15 200 millones de euros.

⁽¹⁰⁾ Véase la explicación de este enfoque teórico en el Informe Anual del Tribunal sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2011, apartado 7.11.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

13. La asignación del décimo FED (2008-2013) se eleva a 22 682 millones de euros, de los cuales 21 967 millones de euros están destinados a los países ACP y 285 millones de euros a los PTU. De estos importes, 1 500 millones de euros y 30 millones de euros se destinan al mecanismo de inversión gestionado por el BEI para los países ACP y los PTU respectivamente. Por último, se asignan 430 millones de euros para los gastos de la Comisión destinados a la programación y la ejecución de los FED.

14. En 2011, la Comisión recibió un total de 3 100 millones de euros de contribuciones de los Estados miembros, incluyendo la última solicitud de contribuciones del noveno FED, por un importe de 660 millones de euros, y las primeras contribuciones del décimo FED, por un importe de 2 440 millones de euros.

15. El **cuadro 2** muestra la utilización acumulada de los recursos de los FED gestionados por la Comisión y su ejecución financiera. En 2011, los compromisos individuales se situaron un 13 % por debajo de las previsiones, en particular debido a retrasos en la contratación de importantes programas de infraestructuras y al considerable volumen de compromisos globales contraídos durante los últimos meses de 2011. Hubo un 16 % menos de pagos con respecto a las previsiones, principalmente debido a que los desembolsos de apoyo presupuestario fueron más bajos, ya que en algunos casos no se habían cumplido las condiciones de subvencionabilidad, y a que se produjeron retrasos en proyectos de infraestructuras. Los pagos pendientes y los compromisos antiguos e inactivos no utilizados ⁽¹¹⁾ permanecieron estables con respecto a 2010.

Informe anual de la Comisión sobre la gestión financiera de los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo

16. El Reglamento financiero aplicable al décimo FED exige a la Comisión que presente un informe anual sobre la gestión financiera de los FED ⁽¹²⁾. El Tribunal considera que dicho informe ofrece una descripción precisa de la consecución de los objetivos operativos de la Comisión para el ejercicio (en particular con respecto a la ejecución financiera y a las actividades de control), de la situación financiera y de los acontecimientos que tuvieron una incidencia significativa en las actividades llevadas a cabo en 2011.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

15. *EuropeAid alcanzó el 101 % (3 279 millones de euros) de su objetivo global de compromisos para 2011, que era de 3 250 millones. Sin embargo, los contratos y los pagos se situaron ligeramente por debajo del objetivo, en particular a causa de las decisiones adoptadas por EuropeAid de retener los pagos de los programas de apoyo presupuestario por el incumplimiento de las condiciones de desembolso (por ejemplo, en la República Centroafricana, a causa de importantes desvíos fiscales y la falta de un programa del FMI, y en Benín, debido a la deficiente actuación con respecto a la puesta en práctica de la estrategia nacional de desarrollo y la lentitud de las reformas en materia de gestión de las finanzas públicas).*

⁽¹¹⁾ Los compromisos antiguos no utilizados son fondos comprometidos más de cinco años antes y todavía no utilizados. Los compromisos inactivos no utilizados son fondos comprometidos pero ni contraídos ni utilizados durante más de dos años.

⁽¹²⁾ Artículos 118 y 124 del Reglamento (CE) n° 215/2008.

Cuadro 2 — Utilización acumulada de los recursos FED a 31 de diciembre de 2011

(millones de euros)

	Situación al final de 2010		Ejecución presupuestaria durante el ejercicio 2011 (importes netos) ⁽⁶⁾				Situación al final de 2011				
	Importe consolidado	Porcentaje de ejecución ⁽²⁾	8º FED ⁽³⁾	9º FED ⁽³⁾	10º FED	Importe consolidado	8º FED	9º FED	10º FED	Importe consolidado	Porcentaje de ejecución ⁽²⁾
A — RECURSOS ⁽¹⁾	48 797		- 38	70	25	57	10 663	16 552	21 639	48 854	
B — UTILIZACIÓN											
1. Compromisos globales ⁽⁴⁾	37 778	77,4 %	- 60	- 9	3 118	3 049	10 640	16 454	13 735	40 827	83,6 %
2. Compromisos individuales ⁽⁵⁾	32 324	66,2 %	- 13	8	2 514	2 509	10 494	15 691	8 648	34 833	71,3 %
3. Pagos	26 334	54,0 %	90	905	1 879	2 874	10 330	14 026	4 852	29 208	59,8 %
C — Pagos pendientes (B1-B3)	11 444	23,5 %	- 150	- 914	1 239	175	310	2 428	8 883	11 619	23,8 %
D — Saldo disponible (A-B1)	11 019	22,6 %	22	79	- 3 093	- 2 992	23	98	7 904	8 027	16,4 %

⁽¹⁾ Incluye dotaciones iniciales de los 8º, 9º y 10º FED, cofinanciaciones, intereses, recursos varios y transferencias de anteriores FED.

⁽²⁾ En porcentaje de los recursos.

⁽³⁾ Los importes negativos corresponden a las liberaciones.

⁽⁴⁾ Los compromisos globales corresponden a las decisiones de financiación.

⁽⁵⁾ Los compromisos individuales corresponden a los contratos individuales.

⁽⁶⁾ Compromisos netos tras liberaciones. Pagos netos tras recuperaciones.

Fuente: Tribunal de Cuentas, a partir de los informes del FED sobre ejecución financiera y los estados financieros a 31 de diciembre de 2011.

CAPÍTULO II — DECLARACIÓN DE FIABILIDAD DEL TRIBUNAL RELATIVA A LOS FED**Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe del auditor independiente**

I — De conformidad con lo dispuesto en el artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y en el artículo 141 del reglamento financiero aplicable al décimo FED, que también se aplica a los FED anteriores, el Tribunal ha examinado:

- a) las cuentas anuales del octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo, que incluyen los estados financieros ⁽¹³⁾ y el estado sobre la ejecución financiera para el ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 2011;
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas en el marco jurídico de los FED respecto de la parte de los recursos FED cuya ejecución financiera garantiza la Comisión ⁽¹⁴⁾.

Responsabilidad de la dirección

II — De conformidad con los artículos 310 a 325 del TFUE y con los reglamentos financieros aplicables a los octavo, noveno y décimo FED, la dirección es responsable de la elaboración y la presentación fidedigna de las cuentas anuales de los FED y de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas:

- a) la responsabilidad de la dirección con respecto a las cuentas anuales de los FED abarca la concepción, la ejecución y el mantenimiento del control interno pertinente para la elaboración y presentación fidedigna de unos estados financieros exentos de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o por error; la selección y aplicación de las políticas apropiadas a partir de las normas contables adoptadas por el contable de los FED ⁽¹⁵⁾, y la realización de estimaciones contables razonables con arreglo a las circunstancias. La Comisión aprueba las cuentas anuales definitivas de los FED.
- b) el modo en que la dirección ejerce su responsabilidad respecto de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes depende de la forma de ejecución de los FED prevista en los reglamentos financieros de dichos fondos. Las competencias de ejecución deben ajustarse al principio de buena gestión financiera, lo que implica concebir, ejecutar y mantener un control interno eficaz y eficiente con una supervisión y unas medidas adecuadas que permitan prevenir las irregularidades y el fraude y, si es preciso, procedimientos jurídicos destinados a la recuperación de los fondos abonados o empleados de forma indebida. Con independencia de la forma de ejecución aplicada, la Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de los FED (artículo 317 del TFUE).

⁽¹³⁾ Los estados financieros engloban el balance financiero, el estado de resultado económico, el estado de flujos de tesorería, el estado de cambios en los activos netos y el cuadro de los créditos debidos a los Fondos Europeos de Desarrollo.

⁽¹⁴⁾ De conformidad con los artículos 2, 3, 4, 125, apartado 4, y 134 del Reglamento financiero aplicable al décimo FED, la declaración de fiabilidad no incluye la parte de los recursos del FED que gestiona el BEI bajo su responsabilidad.

⁽¹⁵⁾ Las normas contables adoptadas por el contable del FED están inspiradas en las Normas Contables Internacionales del Sector Público (IPSAS) dictadas por la Federación Internacional de Contadores o, en su defecto, las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) / Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) dictadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad. Con arreglo al Reglamento financiero, la elaboración de los estados financieros correspondientes al ejercicio 2011 se basó en estas normas contables adoptadas por el contable del FED, que adaptan los principios de la contabilidad de ejercicio al entorno específico de la Unión Europea, mientras que los informes sobre la ejecución de los FED seguirán basándose principalmente en los movimientos de tesorería.

Funciones del auditor

III — Basándose en sus trabajos de fiscalización, el Tribunal debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El Tribunal realizó la fiscalización de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y el código de ética de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores. En virtud de estas normas, el Tribunal planifica y realiza la fiscalización para obtener garantías razonables de que las cuentas anuales de los FED están exentas de incorrecciones materiales y de que las operaciones subyacentes a dichas cuentas son, globalmente, legales y regulares.

IV — Una fiscalización implica la aplicación de procedimientos destinados a obtener pruebas de auditoría sobre los importes y los datos presentados en las cuentas, y sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Del criterio profesional del auditor depende la selección de estos procedimientos, así como su valoración del riesgo de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas o de que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos del marco jurídico de los FED, ya sea por fraude o por error. Al efectuar esta valoración del riesgo, el auditor tiene en cuenta el control interno que incide en la preparación y la presentación fiel de las cuentas definitivas, así como los sistemas de control y supervisión aplicados para garantizar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes con el fin de concebir unos procedimientos de auditoría adecuados con arreglo a las circunstancias. Una auditoría implica asimismo la evaluación de la idoneidad de las políticas contables utilizadas y el carácter razonable de las estimaciones contables, así como de la presentación general de las cuentas y el informe anual de actividad.

V — El Tribunal considera que las pruebas de auditoría obtenidas son suficientes y adecuadas para que sirvan de base a su declaración de fiabilidad.

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

VI — En opinión del Tribunal, las cuentas anuales de los octavo, noveno y décimo FED presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de los FED a 31 de diciembre de 2011 y los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería para el ejercicio finalizado, conforme a los dispuesto en el reglamento financiero aplicable a los FED y las normas contables adoptadas por el contable.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

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

VII — En opinión del Tribunal, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2011 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Compromisos*Opinión sobre la legalidad y regularidad de los compromisos subyacentes a las cuentas*

VIII — En opinión del Tribunal, los compromisos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2011 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Pagos*Base de la opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas*

IX — La fiscalización del Tribunal ha revelado que los sistemas de control y supervisión son parcialmente eficaces. El Tribunal estima que el porcentaje de error más probable en los pagos efectuados con los octavo, noveno y décimo FED es del 5,1 %.

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

X — En opinión del Tribunal, debido a la importancia de los asuntos descritos en el párrafo de base para su opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas, los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2011 están materialmente afectados por errores.

26 de julio de 2012

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburgo, LUXEMBURGO

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Información de apoyo a la declaración de fiabilidad*Alcance y enfoque de la auditoría*

17. Las observaciones relativas a la fiabilidad de las cuentas de los FED, que se exponen en el apartado VI de la declaración de fiabilidad, se basan en una fiscalización de los estados financieros ⁽¹⁶⁾ y de los estados sobre la ejecución financiera de los octavo, noveno y décimo FED ⁽¹⁷⁾. La fiscalización abarcó el examen de pruebas relativas a los importes y a los datos presentados e incluyó una evaluación de los principios contables aplicados, de las principales estimaciones efectuadas por la dirección y de la presentación general de las cuentas.

18. El enfoque y la metodología de auditoría globales del Tribunal por lo que se refiere a la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas se describen en la parte 2 del anexo 1.1 del capítulo 1 del Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución del presupuesto relativo al ejercicio 2011. Las observaciones relativas a la regularidad de las operaciones de los FED, que se exponen en los apartados VII a X de la declaración de fiabilidad, se basan en los elementos siguientes:

- a) una auditoría de todas las contribuciones de los Estados miembros y de una muestra de otros tipos de operaciones relativas a los ingresos;
- b) una auditoría de una muestra de 193 operaciones correspondientes a 30 compromisos globales y a 163 pagos intermedios y finales efectuados por las delegaciones o los servicios centrales de la Comisión ⁽¹⁸⁾. Cuando fue necesario, se visitaron los organismos encargados de la ejecución de los proyectos y los beneficiarios finales a fin de verificar los pagos subyacentes declarados en los informes financieros o en las declaraciones de gastos;
- c) una evaluación de la eficacia de los sistemas de control y supervisión en los servicios centrales de EuropeAid y en las delegaciones, que incluyó los elementos siguientes:
 - i) entorno de control y normas de control interno;
 - ii) controles *ex ante* de los contratos y de los pagos efectuados por los ordenadores, incluidos los ordenadores nacionales;

⁽¹⁶⁾ Véase el artículo 122 del Reglamento (CE) n° 215/2008: los estados financieros incluirán el balance financiero, la cuenta de resultado económico, el cuadro de flujos de tesorería y el cuadro de las partidas exigibles por el FED.

⁽¹⁷⁾ Véase el artículo 123 del Reglamento (CE) n° 215/2008: los estados sobre la ejecución financiera incluirán los cuadros que describan las dotaciones, los compromisos y los pagos.

⁽¹⁸⁾ EuropeAid: 125 proyectos y 30 pagos de apoyo presupuestario; DG Ayuda Humanitaria: ocho pagos para proyectos de ayuda humanitaria.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- iii) seguimiento y supervisión;
 - iv) auditorías externas;
 - v) auditoría interna;
- d) un examen de la toma de posición de la Comisión, que abarcó la evaluación del informe anual de actividad de EuropeAid.

Fiabilidad de las cuentas

19. El Tribunal ha observado que las cuentas de los FED correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2011 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de estos fondos así como los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería, de conformidad con las respectivas disposiciones de los reglamentos financieros y las normas contables pertinentes adoptadas por el contable.

20. Como en años anteriores, los controles del Tribunal y de EuropeAid (véase el apartado 40) revelaron una frecuencia elevada de errores de codificación⁽¹⁹⁾. Aunque el Tribunal constató que los estados financieros están exentos de errores materiales, los errores de codificación siguen constituyendo un problema, ya que pueden perjudicar la exactitud de la información empleada para la elaboración de las cuentas anuales, en particular por lo que se refiere al cierre anual del ejercicio⁽²⁰⁾.

Regularidad de las operaciones

21. En el **anexo 1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones.

Ingresos

22. La fiscalización de las operaciones relativas a los ingresos efectuada por el Tribunal no reveló errores materiales.

19. La Comisión se congratula por la declaración de fiabilidad positiva del Tribunal sobre la fidelidad de las cuentas del FED.

20. La Comisión comparte la preocupación del Tribunal y continuará mejorando la calidad de los datos del sistema de información de la gestión de la ayuda exterior (CRIS). Sin embargo, tal y como indica el Tribunal, los errores de codificación detectados no han tenido ningún impacto material en las cuentas anuales.

Véase también la respuesta al apartado 58, letra b).

⁽¹⁹⁾ Por ejemplo, tipo de contrato, fechas de inicio y término del contrato o tipo de gestión.

⁽²⁰⁾ El cierre del ejercicio pretende garantizar que tanto los ingresos como los gastos se registran en su integridad y con exactitud en el período contable correcto.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Compromisos

23. La fiscalización de los compromisos efectuada por el Tribunal no reveló errores materiales.

Pagos

24. En la fiscalización del Tribunal se constató que los pagos estaban afectados por errores materiales. Las pruebas realizadas por el Tribunal respecto de una muestra de 163 operaciones pusieron de manifiesto que el 54 (33 %) estaba afectado por errores. El porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal es 5,1 % ⁽²¹⁾.

25. Con respecto a los 133 pagos relativos a proyectos de la muestra, 47 (35 %) contenían errores y en 29 (62 %) de los casos, se trataba de errores cuantificables, mientras que de los 30 pagos de apoyo presupuestario analizados, 7 (23 %) estaban afectados por errores, siendo todos no cuantificables.

Pagos relativos a los proyectos

26. En lo que respecta a las operaciones de proyectos, la mayoría de los errores se detectaron en los acuerdos de subvención y contribución suscritos con organizaciones internacionales; de las 45 operaciones examinadas, 26 (58 %) contenían errores. También se observó que las estimaciones de programas ⁽²²⁾ solían ser objeto de errores, habiéndose encontrado 10 de estos en las 27 operaciones examinadas.

24 a 26. La Comisión intensificará sus esfuerzos para prevenir, detectar y corregir este tipo de errores en 2012.

No obstante, la Comisión subraya la plurianualidad de arquitectura de control de EuropeAid, lo que significa que algunos errores detectados por el Tribunal se habrían corregido en un período posterior del ciclo normal de controles de la ayuda exterior. Casi dos tercios de los pagos de la muestra se refieren a transacciones tales como pagos intermedios o validaciones, para los cuales pueden hacerse aún controles y correcciones en el pago final.

Además, la supervisión por parte de la Comisión de los gastos de la ayuda exterior no acaba con los pagos finales. EuropeAid y ECHO gestionan anualmente un amplio programa de auditorías ex post basado en un proceso formal de evaluación de riesgos.

No obstante, habida cuenta del entorno de elevado riesgo en el que operan el desarrollo y la ayuda humanitaria, no es realista esperar que se reduzca a cero el riesgo de error financiero.

⁽²¹⁾ El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra estadística representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación (conocida como EMP). Tribunal estima, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el LIE 2,0 % y el LSE 8,1 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

⁽²²⁾ La estimación de programa, que se suele preparar anualmente, establece un programa de trabajo además de los recursos necesarios para llevarlo a cabo. La institución o el beneficiario de que se trate lleva a cabo su ejecución previa aprobación del representante del país socio y de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

27. De las 47 operaciones de proyectos que contenían errores, 26 ya habían estado sujetas a auditorías externas encargadas por la Comisión o por el beneficiario y de las 29 operaciones con errores cuantificables, en 11 casos se trataba de pagos finales que ya habían sido controlados por la Comisión ⁽²³⁾.

28. Los tipos de errores cuantificables detectados en los pagos a proyectos son los siguientes:

- a) realidad: ausencia de facturas u otros justificantes de los gastos (en 5 operaciones), liquidación de prefinanciaciones de gastos no efectuados por los beneficiarios (en 3 operaciones) y cantidades declaradas en exceso por trabajos realizados (en 3 operaciones);
- b) subvencionabilidad: gastos efectuados fuera del período de ejecución o relativos a actividades y servicios no incluidos en el contrato (en 5 operaciones), IVA no subvencionable (en 4 operaciones), incumplimiento de los procedimientos de contratación pública por el beneficiario (en 4 operaciones), incumplimiento de las normas sobre origen y nacionalidad (en 3 operaciones) e incumplimiento de los límites aplicables a las dietas (en 1 operación);
- c) exactitud: errores de cálculo (en 1 operación) y utilización de tipos de cambio incorrecto (en 3 operaciones).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

27. Los controles ex ante deben considerarse en el contexto del sistema de control global en su conjunto, ya que las auditorías ex post y otros controles pueden efectuarse aún después del pago final.

28. a) a c) Las observaciones del Tribunal ilustran los principales retos a la hora de trabajar con los organismos encargados de la ejecución y los países socios en el contexto del desarrollo y la ayuda humanitaria.

En lo que respecta a la conservación de los justificantes, EuropeAid ha puesto en práctica un plan de acción para mejorar el sistema de registro y archivo en las delegaciones en 2012.

En lo que respecta a la validación, EuropeAid ha iniciado un proceso interno de reflexión para aclarar la interpretación de «gastos efectuados» a los efectos de liquidación que ha conducido a estos errores. La Comisión considera que dichos errores se autocorrigieron ellos mismos, dado que la liquidación en exceso de los gastos se cubre mediante desembolsos posteriores.

En lo que respecta a la no conformidad con las normas de origen, la Comisión destaca que la legislación vigente contempla excepciones a las normas de origen ACP/UE de las mercancías, en casos debidamente justificados. EuropeAid acepta que los contratistas deberían haber presentado en algunos casos una solicitud de excepción, pero considera que algunos de estos errores, cuando se daban las condiciones que permitían una excepción a la norma, no tuvieron incidencia financiera.

El IVA sigue planteando cuestiones de subvencionabilidad y es objeto de nuevas propuestas en el contexto de la revisión del Reglamento financiero. La Comisión actúa en países en los que es difícil, si no imposible, que el Estado reembolse a los contratistas (a menudo ONG) los pagos obligatorios del IVA.

⁽²³⁾ Véase también el Informe Anual del Tribunal sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2011, apartado 7.17 del capítulo 7, «Relaciones exteriores, ayuda y ampliación».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

A continuación se exponen ejemplos de los errores mencionados.

Ejemplos de errores

Incumplimiento de las normas de contratación pública y ausencia de justificantes

El Tribunal examinó un pago final correspondiente a un acuerdo de subvención destinado a fomentar el abastecimiento de agua, la salubridad y la higiene, y a respaldar la mejora de la gestión de recursos naturales en Etiopía. Los contratos se adjudicaron en función de que los proveedores garantizaran el acceso a piezas de repuesto y a instalaciones de mantenimiento, aunque ello no constituyera un criterio previsto en la convocatoria de licitación. Además, no se pudo corroborar una parte del gasto con documentos justificativos debido a la deficiente calidad de los registros contables del beneficiario. Los auditores contratados por este para verificar los gastos no habían detectado estos problemas.

Incumplimiento de la norma de origen

El gasto correspondiente a una subvención para la electrificación de zonas rurales en Mozambique estaba vinculado a suministros que no cumplían la norma de origen: los suministros procedían de China y no de la Unión Europea o de países ACP. Los auditores contratados por el beneficiario para verificar los gastos no habían detectado estos problemas.

Ejemplos de errores

Incumplimiento de las normas de contratación pública y ausencia de justificantes

El acceso a las piezas de repuesto e instalaciones de mantenimiento es un factor importante en la adjudicación de un contrato para la adquisición de vehículos, especialmente en los países donde es difícil este acceso. En la convocatoria de licitación el beneficiario había cometido un error por no comunicar este criterio a los posibles proveedores. Sin embargo, la selección del proveedor al que se adjudicó el contrato sí que tuvo en cuenta la presunta disponibilidad de piezas de repuesto y servicios de mantenimiento. Además, la auditoría de este contrato se había previsto en la planificación de auditorías de 2010, a partir de la evaluación de riesgos de la delegación.

Incumplimiento de la norma de origen

La legislación vigente permite específicamente la aplicación de excepciones a las normas de origen ACP/UE de las mercancías, en casos debidamente justificados. Actualmente es casi imposible evitar los suministros eléctricos no ACP/UE en la ejecución de este tipo de proyectos en África. El beneficiario debería haber solicitado una excepción a la Comisión, que se la habría concedido si hubiera estado debidamente justificada.

29. Los tipos más frecuentes de errores no cuantificables se refieren a una documentación justificativa insuficiente (en 14 operaciones) y al hecho de no haber ajustado las garantías de ejecución tras la modificación del contrato (en 3 operaciones).

Pagos relativos al apoyo presupuestario

30. En lo que respecta a los pagos de apoyo presupuestario, los errores no cuantificables se debían a la falta de una demostración estructurada del cumplimiento de los criterios de subvencionabilidad, ya que los logros conseguidos en la gestión de las finanzas públicas no se compararon con los objetivos fijados para el período objeto de examen.

29. Véase la respuesta al apartado 28, letras a) a c).

30. En los casos específicos de que se trata la Comisión intenta adaptar sus evaluaciones a su práctica normal en otros países. Ello se basa en una evaluación anual de los avances respecto a hitos y objetivos claramente definidos, lo que resulta en una demostración estructurada del cumplimiento de los criterios de subvencionabilidad. En una serie de casos en 2011, la Comisión retuvo los desembolsos cuando no quedó convencida de que se hubieran realizado avances suficientes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Eficacia de los sistemas

31. En el **anexo 2** figura un resumen de los resultados del examen por el Tribunal de los sistemas de control y supervisión. El Tribunal considera que los sistemas son parcialmente eficaces.

32. Como se indica en el apartado 6, EuropeAid aplica la mayor parte de los instrumentos de ayuda exterior financiados con cargo al presupuesto general y a los FED. Por consiguiente, salvo indicación contraria, las observaciones del Tribunal relativas a la eficacia de los sistemas de control y supervisión y a la fiabilidad del informe anual de actividad así como de la declaración relativa a 2011 del director general, se refieren al ámbito de competencia de EuropeAid.

Entorno de control

33. EuropeAid cuenta con una estrategia de control clara para prevenir o detectar y corregir errores, y las normas de control interno de la Comisión se aplican ampliamente; además dispone de un plan de acción para el refuerzo de sus sistemas de gestión y control ⁽²⁴⁾ que responde a la mayoría de las observaciones y recomendaciones de anteriores informes anuales del Tribunal. En 2011, EuropeAid introdujo, en particular, la nueva versión del Informe de gestión de la ayuda exterior (IGAE) (véase el apartado 39) y publicó la «Guía básica de gestión financiera para los beneficiarios de los fondos de la UE en el marco de las acciones exteriores» (véase el apartado 41).

El Comité Director del Apoyo Presupuestario recientemente creado, compuesto por Directores y Directores Generales de EuropeAid, examinará, entre otras cuestiones, todos los asuntos sensibles. De este modo se mejorará la gobernanza y la evaluación de los criterios de subvencionabilidad.

Véanse también las respuestas a los apartados 10 y 15.

31. Véase la respuesta al apartado 56.

33. *Otras directrices también se han ampliado notablemente, incluida la publicación en 2011 de una Guía Práctica de adjudicación de contratos en línea, así como de un módulo de aprendizaje electrónico sobre el mismo tema disponible a través de internet que pone a disposición del público orientaciones sobre la adjudicación y gestión de contratos a petición de aquel, en particular en beneficio de los organismos de ejecución.*

⁽²⁴⁾ Plan de acción para el refuerzo del sistema piramidal de gestión y control de EuropeAid de 19 de noviembre de 2010.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

34. El informe anual de actividad señala que la política de recursos humanos sigue siendo una cuestión pendiente de resolución ⁽²⁵⁾, debido al elevado nivel de rotación del personal y a la reorganización que tuvo lugar a mediados de 2011 (véase el apartado 6). Causó preocupación el hecho de que los miembros del personal de EuropeAid eran asignados a tareas distintas a las de gestión de la ayuda sobrepasando los límites de flexibilidad acordados con el SEAE. EuropeAid considera que, si no se reequilibran los recursos, esto incidirá negativamente en las garantías que puedan ofrecerse en 2012.

34. La elevada rotación de agentes contractuales en la sede central debería reducirse con la entrada en vigor del nuevo Estatuto. Se espera que este establezca una ampliación de la duración máxima de los contratos de los agentes contractuales en dos o tres años (es decir, de la duración actual de tres años a una duración de cinco o seis años). Por otra parte, se ha concedido a EuropeAid la posibilidad de convertir un determinado número de créditos de agentes contractuales en cuotas de funcionarios AD para 2011, 2012 y 2013, reforzando de hecho su personal permanente.

Los riesgos potenciales relacionados con el empleo del personal para fines distintos de los previstos se han visto atenuados por una serie de actuaciones entre las que se halla la orientación formal conjunta SEAE-Comisión a los Jefes de Delegación, información específica sobre recursos humanos enviada por los equipos sobre el terreno (en los informes de gestión de la ayuda exterior) y la planificación de la auditoría interna en 2012.

El ejercicio de reequilibrio del personal en las delegaciones es un requisito previo para la aplicación de la nueva política de desarrollo, con el fin de poder incrementar el control sobre el terreno, aumentar los conocimientos temáticos y prestar la ayuda eficientemente. Es probable que se refuercen los recursos humanos en África y en la región de «la vecindad».

Controles ex ante

35. El Tribunal considera que los controles *ex ante* realizados por los ordenadores de pagos en los servicios centrales de EuropeAid y en las delegaciones son parcialmente eficaces.

36. Debido al entorno de alto riesgo (véase el apartado 8), el sistema de control de EuropeAid deposita una gran confianza en los controles *ex ante* realizados por el personal de la Comisión, los supervisores externos (para contratos de obras) o los auditores externos (para estimaciones de programas, subvenciones y contratos de servicios que den lugar al pago de honorarios) con antelación a los pagos finales relativos a proyectos. A pesar de que los controles *ex ante* contribuyen a detectar y corregir una cantidad considerable de gastos no subvencionables, la frecuencia de errores detectada por el Tribunal, incluso en solicitudes finales de gasto que han estado sujetas a auditorías externas y verificaciones de gastos, indica que existen insuficiencias en este tipo de controles.

36. La arquitectura de control interno creada por EuropeAid para verificar la legalidad y la regularidad de los gastos se basa en el trabajo de los auditores externos, los supervisores técnicos y el personal de la gestión del proyecto, además de en los propios controles internos de la Comisión, en un marco plurianual. La Comisión reconoce que persiste un cierto riesgo de error residual incluso tras realizar la totalidad de estos controles. No obstante, habida cuenta de los retos que plantea llevar a cabo más controles *ex ante* por los costes conexos y los retrasos en la ejecución del proyecto, la Comisión proseguirá sus esfuerzos para mejorar sus sistemas actuales con objeto de ofrecer una garantía razonable basada en un análisis coste-eficacia.

Véase también la respuesta al apartado 24.

⁽²⁵⁾ Páginas 21, 37, 38 y 45.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

37. El Tribunal señala que los controles transaccionales *ex post* de EuropeAid también han detectado errores de procedimiento en los controles *ex ante*, como listas de comprobación incorrectas o inexistentes, aproximadamente en el 20 % de las operaciones examinadas ⁽²⁶⁾. El Servicio de Auditoría Interna (SAI) también halló insuficiencias en varios de los principales niveles de control relativos a las estimaciones de programas y a las convocatorias de propuestas de las subvenciones de los FED ⁽²⁷⁾.

Seguimiento y supervisión

38. En opinión del Tribunal, el seguimiento y la supervisión en los servicios centrales de EuropeAid son eficaces, y en las delegaciones, parcialmente eficaces.

Servicios centrales de EuropeAid

39. En julio de 2011, EuropeAid elaboró por primera vez, con arreglo a su plan de acción, la nueva versión semestral del Informe de gestión de la ayuda exterior (IGAE), basado en indicadores de realización específicos (IRE) y en declaraciones de fiabilidad firmadas por los jefes de delegación. Con ello se consolida la función del IGAE como principal instrumento de rendición de cuentas entre las delegaciones y los servicios centrales de EuropeAid. Sin embargo, la fiabilidad de los IRE relativos a los controles financieros se ve afectada por la presencia de datos inexactos en el CRIS ⁽²⁸⁾. A esto se suma el hecho de que resulta difícil interpretar muchos de los indicadores.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

37. Los controles *ex post* se transmiten siempre al ordenador de pagos pertinente para su seguimiento. Sin embargo, los errores de procedimiento citados (como las listas de comprobación incorrectas o inexistentes) no tuvieron incidencia financiera.

Tras la finalización de los informes de auditoría del SAI, la aplicación de los planes de acción está en marcha en 2012 para responder a las recomendaciones de dicho Servicio y reducir los riesgos constatados.

39. La Comisión considera que una de las maneras más eficaces de garantizar que los datos del sistema de información de la gestión de la ayuda exterior (CRIS) van mejorando a medio y largo plazo es hacer más visibles a los jefes de delegación las consecuencias de introducir datos incorrectos. El nuevo sistema IGAE lo hace mediante la utilización de datos del CRIS para «alimentar» los informes periódicos de las delegaciones. Sin embargo, el IGAE ha sido concebido para que las delegaciones puedan corregir y hacer observaciones sobre los datos de los informes, a fin de que la información incorrecta no «contamine» la correcta, sino que sirva para destacar y corregir los datos y mejorar las entradas con el tiempo. Incluso durante un ejercicio IGAE, es posible refrescar datos si una delegación detecta un error que es fácil de modificar. Así, el IGAE representa un paso adelante estructural en la respuesta a las conclusiones del Tribunal sobre las deficiencias en la calidad de los datos del CRIS (mientras que se paga a corto plazo el precio de que los errores sean más «visibles»).

La Comisión no comparte la opinión del Tribunal sobre la utilidad de los indicadores con fines de seguimiento. Los IRE fueron introducidos por primera vez por un grupo director que representaba a una amplia gama de intereses y partes interesadas en el informe anual correspondiente a 2011 (en 2012). Los IRE son un conjunto de indicadores en un formato normalizado que son significativos a los fines de supervisión del funcionamiento a nivel de delegaciones, región, instrumento o cartera y, dada la complejidad del entorno del desarrollo, pueden estar abiertos a diferentes interpretaciones en muchos contextos diferentes. Algunos tienen objetivos cuantificables, basados en datos históricos bien comprendidos, y otros, no.

Véase también la respuesta al apartado 59, letra d).

⁽²⁶⁾ Informe anual de actividad, p. 33.

⁽²⁷⁾ Informe anual de actividad, p. 40.

⁽²⁸⁾ Sistema Común de Información RELEX.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

40. En 2011, EuropeAid llevó a cabo 15 visitas de verificación para comprobar la idoneidad de la organización interna de las delegaciones, así como de sus sistemas y procesos. Estas visitas resultaron útiles para detectar ámbitos en los que se requerían mejoras, por ejemplo la falta de un nivel adecuado de conocimientos, necesidades de formación no plenamente cubiertas debido a limitaciones de recursos humanos y financieros, inexactitud de los datos del CRIS y seguimiento inadecuado de proyectos. No obstante, una auditoría del SAI puso de manifiesto que no consta la existencia de un programa oficial de visitas de verificación anuales elaborado a partir de una evaluación documentada del riesgo. Además, EuropeAid no ha creado procedimientos para controlar el seguimiento de la puesta en práctica de las recomendaciones derivadas de estas visitas de verificación y tampoco aparece información alguna al respecto en el informe anual de actividad ⁽²⁹⁾.

41. Las empresas de auditoría que han firmado contratos marco con EuropeAid presentan informes de síntesis anuales sobre sus conclusiones y recomendaciones de auditoría. Estos informes ofrecen información valiosa sobre las insuficiencias sistémicas y las medidas necesarias para evitar o reducir los gastos no subvencionables. Sobre esta base, en enero de 2011, EuropeAid publicó la «Guía básica de gestión financiera para los beneficiarios de los fondos de la UE en el marco de las acciones exteriores» con el fin de profundizar sus conocimientos de gestión financiera y normas de subvencionabilidad.

42. EuropeAid revisa la calidad de las auditorías y verificaciones externas encargadas por la Comisión y presenta sus constataciones al respecto en un informe anual. El informe de actividad anual no contiene información sobre los resultados de dicha revisión ⁽³⁰⁾.

43. En 2011, se conectaron los módulos de auditoría y de órdenes de ingreso del sistema de información CRIS ⁽³¹⁾, lo que constituye una mejora sustancial a pesar de que todavía no facilita información completa y exacta sobre los resultados y el seguimiento de todos los controles *ex ante*:

a) la auditoría del sistema de información CRIS no proporciona información sobre los importes que EuropeAid consideró finalmente no subvencionables;

40. Se han tomado medidas en relación con la auditoría del SAI mencionada a fin de garantizar un proceso de planificación más formalizado para las visitas de verificación.

La Comisión estudiará para el futuro si deben reexaminarse la finalidad y los objetivos específicos de las visitas de verificación de las delegaciones de EuropeAid y si el planteamiento actual de selección de las delegaciones, basado en el riesgo, podría complementarse mediante otros criterios de selección adicionales.

Véase también la respuesta al apartado 59, letra b).

42. La Comisión no finalizó una revisión de la calidad de las auditorías de 2011 como hizo para 2010, así que, evidentemente, no podía figurar en el informe anual de actividad. En cualquier caso, el informe de calidad de las auditorías de 2010 no fue objeto de observaciones en el IAA de 2010, ya que las instrucciones permanentes de dicho informe no requieren su inclusión.

43. La Comisión no está actualmente en condiciones de suministrar y mantener los recursos adicionales necesarios para realizar un tratamiento de datos de gestión financiera que sea considerablemente más exhaustivo. Además, actualmente está llevando a cabo un proceso de racionalización de las aplicaciones informáticas locales en toda la Comisión.

a) El módulo de auditoría del sistema de información de la gestión de la ayuda exterior (CRIS) fue concebido para planificar y registrar los resultados de las auditorías externas y no para controlar el seguimiento de las auditorías efectuado por la Comisión. No obstante, la Comisión desearía poder desarrollar esta funcionalidad a medio plazo, siempre que lo permitan los recursos.

⁽²⁹⁾ Página 38.

⁽³⁰⁾ Página 30.

⁽³¹⁾ Como se indica en la respuesta de la Comisión a los apartados 42 y 63, letra c), del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2010.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) el sistema de información CRIS no facilita información completa sobre los importes que se consideraron no subvencionables y se corrigieron en los propios controles *ex ante* de la Comisión ⁽³²⁾;
- c) la exactitud de los datos del sistema de información CRIS sigue planteando problemas, tal y como pusieron de relieve los propios controles *ex post* de EuropeAid.

Delegaciones

44. Como en años anteriores, el Tribunal observó controles ineficaces y mal documentados en la mayoría de los servicios de los ordenadores nacionales de los países beneficiarios de los FED. A menudo, los servicios centrales de EuropeAid y las delegaciones facilitaron asistencia técnica con el objetivo de reforzar dichos controles, pero esto no compensa las insuficiencias subyacentes.

45. La mayor parte de las delegaciones visitadas por el Tribunal en 2011 no seleccionaron y planificaron las visitas de control sobre el terreno basándose en el riesgo. En las visitas de verificación practicadas por los servicios centrales de EuropeAid (véase el apartado 40) se observó que las delegaciones a menudo se enfrentaban a restricciones de recursos en los presupuestos previstos para personal y viajes de trabajo que limitaban su capacidad de realizar actividades de supervisión, por ejemplo de proyectos sobre el terreno, en particular de sus aspectos financieros. La importante reorganización que tuvo lugar en 2011 y la utilización de recursos para tareas distintas a las de gestión de la ayuda no contribuyeron a mejorar esta situación (véanse los apartados 6 y 34).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) El sistema CRIS proporciona información sólida y adecuada sobre los importes que se consideran no subvencionables en el tratamiento de las solicitudes, incluida la categorización básica de dichos importes. Sin embargo, los contratistas suelen enviar una factura de sustitución (en vez de una nota de crédito y una nueva factura) una vez que la Comisión les informa de los errores detectados, y, por tanto, no todas las intervenciones efectivas del personal de la Comisión a la hora de detectar errores se pueden reflejar plenamente en el sistema contable. La información exhaustiva sobre los resultados y el seguimiento de todos los controles *ex ante* absorbería considerables recursos con un pequeño beneficio y, por lo tanto, se considera no rentable.
- c) Aunque la codificación de los errores detectados no ha tenido ningún impacto material en las cuentas anuales, la Comisión comparte la preocupación del Tribunal por seguir mejorando la calidad de los datos del sistema de información de la gestión de la ayuda exterior (CRIS). EuropeAid reanudará sus esfuerzos para mejorar la calidad de los datos del CRIS en 2012.

44. La Comisión es consciente de que las administraciones nacionales no llevan una gestión financiera sistemática del nivel exigido y, por lo tanto, presta la mayor parte de su apoyo a los proyectos a través de la gestión parcialmente descentralizada; en la mayor parte de la cartera las delegaciones llevan a cabo controles *ex ante*. La Comisión sigue reforzando las capacidades de los ordenadores nacionales mediante un importante esfuerzo de formación.

45. Es evidente que la priorización de los recursos limitados es un factor clave en la toma de decisiones relativas a la planificación y ejecución de las actividades de seguimiento sobre el terreno en las delegaciones. En efecto, habida cuenta de que la mayor parte de las visitas de control sobre el terreno son realizadas por personal operativo y no se hacen primordialmente a efectos de control financiero, el riesgo es rara vez el factor más importante para la planificación de las visitas sobre el terreno. Estas son uno de los elementos que contribuyen al seguimiento junto con, entre otras cosas, los informes de ejecución, los contactos con los beneficiarios, los informes de seguimiento orientado hacia los resultados, las evaluaciones y las auditorías.

En cuanto a la utilización de recursos para tareas distintas de la gestión de la ayuda, en diciembre de 2011, se enviaron instrucciones a las delegaciones en una comunicación conjunta de la Comisión y el SEAE para aclarar las posibilidades y limitaciones de la «flexibilidad» en el uso del personal.

Véase también la respuesta al apartado 59, letra b).

⁽³²⁾ Por ejemplo, casos de facturas devueltas a los beneficiarios o contratistas para su corrección, facturas pagadas que incluían gastos no subvencionables identificados que debían corregirse en una factura posterior.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Auditorías externas

46. En opinión del Tribunal, la función de auditoría externa en los servicios centrales de EuropeAid es eficaz y, en las delegaciones, parcialmente eficaz.

47. Los servicios centrales de EuropeAid han desarrollado una metodología sobre la elaboración, aplicación y seguimiento de los planes de auditoría anuales. Además, supervisa estrechamente las funciones de auditoría externa de las delegaciones y la calidad de las auditorías externas llevadas a cabo en virtud del contrato marco de auditoría de la Comisión.

48. En la mayoría de los aspectos, las delegaciones llevaron a cabo sus auditorías externas con arreglo a la metodología aplicable. Los planes de auditoría se crearon de conformidad con las directrices y se aplicaron en los plazos oportunos; asimismo, se tuvieron en cuenta los resultados de las auditorías, en particular mediante recuperaciones de ingresos y deducciones de pagos subsiguientes. No obstante, el Tribunal observó que aún quedan ámbitos en los que se precisan mejoras. Como se indicó en ejercicios anteriores ⁽³³⁾, la selección de auditorías basadas en el riesgo no siempre se apoyó en una evaluación documentada de este ni tampoco pudieron realizarse todas las auditorías que se precisaban debido a limitaciones de personal y a la prioridad que debía concederse a las auditorías obligatorias. En algunos casos, se produjeron retrasos en el proceso de validación de la auditoría, que podrían tener como consecuencia que los gastos no subvencionables resultasen irrecuperables.

Auditoría interna

49. En opinión del Tribunal, la auditoría interna es parcialmente eficaz.

50. La reorganización de la Comisión que tuvo lugar en 2011 (véanse los apartados 6 y 34) tuvo una gran repercusión en la actividad de la Estructura de Auditoría Interna (EAI) ⁽³⁴⁾. Se produjo una reestructuración importante en la plantilla de la unidad y la mayoría de sus nuevos miembros carecía de experiencia en auditoría. La EAI consiguió ejecutar únicamente en torno a la mitad de su plan de trabajo anual previsto inicialmente, lo cual no se menciona en el informe anual de actividad ⁽³⁵⁾.

48. *Si bien es cierto que las limitaciones de personal pueden tener un impacto negativo en la duración del proceso de validación de la auditoría, todos los informes de auditoría obligatorios deben recibirse antes de que la Comisión realice el pago final y, por lo tanto, el riesgo de que los fondos se vuelvan irrecuperables es muy reducido.*

50. *El plan de trabajo anual 2011 inicial solo se ejecutó parcialmente por razones obvias, ya que, como consecuencia de la reorganización de EuropeAid en junio, hubo que crear un plan de trabajo anual totalmente nuevo para la nueva unidad de auditoría interna a principios de julio de 2011. Este nuevo plan de trabajo tuvo que tener en cuenta los cambios de la Dirección General y la nueva situación en términos de personal en la EAI que exigió formación extensiva en auditoría.*

Véase también la respuesta al apartado 59, letra e).

⁽³³⁾ Informe Anual relativo a 2009, apartado 45, e Informe Anual relativo a 2010, apartado 48.

⁽³⁴⁾ La EAI es una unidad de una dirección general de la Comisión, gestionada por un jefe de unidad, que informa directamente al director general. Su misión es ofrecer una garantía independiente de la eficacia del sistema de control interno a fin de mejorar las operaciones de la dirección general.

⁽³⁵⁾ Páginas 39 y 40.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

51. En 2011, el Servicio de Auditoría Interna (SAI) ⁽³⁶⁾ concluyó dos auditorías sobre la gestión financiera de las estimaciones de programas y de las subvenciones de los FED. Sus constataciones relativas a las insuficiencias de los controles *ex ante* coinciden con las del Tribunal (véase el apartado 36).

Fiabilidad de la toma de posición de la Comisión

52. El director general declara ⁽³⁷⁾ que ha obtenido una seguridad razonable de que los procedimientos de control vigentes ofrecen las garantías necesarias sobre la regularidad de las operaciones subyacentes. El informe anual de actividad no contiene ninguna reserva y en cambio afirma ⁽³⁸⁾ que, dada la concepción y los resultados de su estructura de control plurianual, EuropeAid no cree que el porcentaje de error residual—una vez aplicados todos sus controles— sea material. Esto contrasta con el porcentaje de error significativo, la elevada frecuencia de aparición de errores y la eficacia parcial de los sistemas que detectó el Tribunal en 2011.

53. La revisión por el Tribunal del informe anual de actividad ha puesto de relieve que:

- a) no se presentan pruebas que respalden la afirmación de que el porcentaje de error residual sea inferior al 2 %;
- b) se manifiesta una gran preocupación sobre la idoneidad de los recursos de personal para llevar a cabo la gestión de la ayuda (véase el apartado 34);

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

51. Véase la respuesta al apartado 36.

52. *La metodología aplicada por el Tribunal para obtener la tasa de error más probable anual y la frecuencia de errores para los FED no puede compararse directamente con los criterios aplicados para el importe residual de riesgo (una vez que hayan concluido los controles plurianuales), que es un factor clave en la declaración de fiabilidad del Director General relativa a la cartera de EuropeAid en su conjunto financiada por los FED y por el presupuesto de la UE. La Comisión observa que la tasa de error más probable anual del Tribunal para la ayuda exterior en el marco del presupuesto de la UE (la mayor proporción de la cartera) fue inferior al límite de materialidad para 2010 y 2011, tal y como lo fueron los FED en 2009.*

Véanse también las respuestas al apartado 57 y al apartado 58, letra a).

53.

a) Véase la respuesta al apartado 58, letra a).

b) *Hace ahora más de diez años desde que se puso en marcha el proceso de desconcentración. La Comisión ha tomado nota de sus muy positivos resultados, pero también ha tomado conciencia de desequilibrios que han ido surgiendo a lo largo del tiempo y han de corregirse. A tenor de la Comunicación «Programa para el cambio» y tras la evaluación de la carga de trabajo del personal de EuropeAid en las delegaciones de la UE que se realizó en 2011, el 12 de marzo de 2012 se presentó un informe sobre el empleo de los recursos de la Comisión en las delegaciones de la UE a la Secretaría General y al Grupo de Comisarios de Relaciones Exteriores. Entre sus conclusiones se hallan el reequilibrio del personal entre delegaciones para equiparar las prioridades y necesidades de EuropeAid con los recursos existentes. Las conclusiones se presentarán/se presentaron a la Comisión para su aprobación en julio de 2012.*

Véase también la respuesta al apartado 34.

⁽³⁶⁾ El SAI es una dirección general de la Comisión, dirigida por su auditor interno, que informa al Comité de seguimiento de las auditorías de la institución. Su misión es ofrecer una garantía independiente de la eficacia de los sistemas de control interno y asistir a la Comisión mediante dictámenes, asesoramiento y recomendaciones.

⁽³⁷⁾ Página 47.

⁽³⁸⁾ Página 46.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

c) tanto el SAI como los propios controles transaccionales *ex post* de EuropeAid han detectado insuficiencias de control (véanse los apartados 37 y 51).

c) Tanto el proceso de auditoría interna como los controles transaccionales *ex post* están destinados a detectar las insuficiencias de los controles y son objeto de un amplio proceso de seguimiento que incluye planes de acción formales.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

54. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que las cuentas de los FED del ejercicio finalizado a 31 de diciembre de 2011 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de los FED, así como los resultados de las operaciones y de los flujos de tesorería del ejercicio finalizado en dicha fecha, con arreglo a las disposiciones del Reglamento financiero y las normas contables adoptadas por el contable.

54. La Comisión se congratula por la declaración de fiabilidad positiva del Tribunal sobre la fidelidad de las cuentas del FED.

55. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que, para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2011:

55.

- a) los ingresos de los FED estaban exentos de errores materiales;
- b) los compromisos globales contraídos por los FED estaban exentos de errores materiales;
- c) los pagos efectuados por los FED estaban afectados por errores materiales (véanse los apartados 24 a 30).

c) La Comisión intensificará sus esfuerzos para prevenir, detectar y corregir este tipo de errores en 2012.

No obstante, la Comisión subraya la plurianualidad de la arquitectura de control de EuropeAid, lo que significa que algunos errores detectados por el Tribunal se habrían corregido en un período posterior del ciclo normal de controles de la ayuda exterior. Casi dos tercios de los pagos de la muestra se refieren a transacciones tales como pagos intermedios o validaciones, para los cuales pueden hacerse aún controles y correcciones en el pago final. Además, la supervisión por parte de la Comisión de los gastos de la ayuda exterior no acaba con los pagos finales. EuropeAid y ECHO gestionan anualmente un amplio programa de auditorías *ex post* basado en un proceso formal de evaluación de riesgos.

No obstante, habida cuenta del entorno de elevado riesgo en el que operan el desarrollo y la ayuda humanitaria, no es realista esperar que se reduzca a cero el riesgo de error financiero.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

56. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal constató que los sistemas de control y supervisión de EuropeAid eran parcialmente eficaces (véanse los apartados 31 a 53).

57. El Tribunal concluye que la calidad de los datos del CRIS sigue planteando problemas y afecta tanto a la exactitud de los datos utilizados en la elaboración de las cuentas anuales (véase el apartado 20) como a la eficacia de los sistemas de control y supervisión (véanse los apartados 39, 40 y 43) ⁽³⁹⁾.

Recomendaciones

58. En el **anexo 3** figura el resultado del análisis por el Tribunal de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en su Informe Anual relativo al ejercicio 2009. Conviene destacar los puntos siguientes:

- a) EuropeAid ha efectuado avances considerables para poner en práctica muchas de las recomendaciones del Tribunal. Ello atañe en particular a la elaboración de la metodología aplicada al cálculo del porcentaje de error residual, a la difusión de la Guía básica de gestión financiera destinada a profundizar el conocimiento de las normas de subvencionabilidad por los beneficiarios, a la planificación y seguimiento de las auditorías, y a la evaluación de las condiciones para beneficiarse del apoyo presupuestario;
- b) se precisan esfuerzos adicionales para aplicar plenamente las recomendaciones del Tribunal en cuanto a la calidad de los datos del CRIS, el seguimiento de los resultados de la fiscalización, así como las recomendaciones y la valoración relativas a la relación coste-eficacia del sistema de control transaccional *ex post*.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

56. La Comisión ha diseñado sus controles para que abarquen todo el ciclo de vida de sus proyectos plurianuales. Considera que estos sistemas de control y supervisión son efectivos y han mejorado considerablemente de año en año, abarcando tanto el funcionamiento de los FED como las actividades financiadas por el presupuesto de la UE. A pesar de los retos de un entorno de alto riesgo para la ayuda exterior, la tasa de error más probable anual estimada para la ayuda exterior al amparo del presupuesto de la UE ha sido inferior al límite de materialidad en 2010 y 2011, y estuvo por debajo del límite de materialidad para los FED en 2009.

57. La Comisión comparte la preocupación del Tribunal por continuar mejorando la calidad de los datos del sistema de información de la gestión de la ayuda exterior (CRIS). Sin embargo, tal y como indica el Tribunal en el apartado 20, los errores de codificación detectados no han tenido ningún impacto material en las cuentas anuales.

58. Con especial referencia a las disposiciones del Reglamento financiero aplicables al décimo Fondo Europeo de Desarrollo ⁽³⁾ y habida cuenta de la reducción propuesta de los recursos de que dispone, la Comisión estudiará los costes y beneficios de las recomendaciones del Tribunal antes de adoptar o proponer medidas adecuadas.

- a) La estimación por parte de la Comisión del índice de error residual de EuropeAid, es decir, el impacto financiero de los errores pendientes después de haber completado todos los controles previstos, estará disponible a principios de 2013 en lo que respecta al ejercicio de 2012.
- b) EuropeAid reiniciará sus esfuerzos para mejorar la calidad de los datos del CRIS en 2012 y enlazar las conclusiones financieras de las auditorías con la recuperación de los fondos. El sistema transaccional *ex post* se suspendió en 2012.

⁽³⁹⁾ Véase asimismo el Informe Especial nº 5/2012 del Tribunal «El Sistema Común de Información RELEX (CRIS)» (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Artículos 11 a 13.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

59. A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones referentes a 2011, el Tribunal recomienda a EuropeAid que:

- a) mejore la gestión de los procedimientos de adjudicación de contratos mediante la fijación de criterios de selección claros y una mejor documentación del proceso de evaluación [véase el apartado 28, letra b)];
- b) adopte un método documentado de planificación en función del riesgo así como un seguimiento sistemático de las visitas de verificación (véase el apartado 40), y de las visitas de control sobre el terreno (véase el apartado 45);
- c) disponga la obligatoriedad de las directrices sobre análisis del riesgo en la elaboración por las delegaciones y los servicios centrales de EuropeAid de los planes de auditoría anuales (véase el apartado 48);
- d) examine la concepción de los IRE a fin de garantizar que no presentan ambigüedades y que se pueden comprender fácilmente (véase el apartado 39);
- e) valore la capacidad de la EAI para llevar a cabo su tarea de forma eficaz (véase el apartado 50).

59.

- a) La Comisión pondrá en marcha un proceso destinado a aprender las lecciones de los errores detectados por el Tribunal en el proceso de adjudicación de contratos y en 2013 se publicará una revisión de la Guía Práctica de adjudicación de contratos.
- b) La Comisión estudiará si es necesario volver a examinar el objeto y los objetivos específicos de las misiones de verificación de las delegaciones de EuropeAid.

EuropeAid introducirá un proceso más formal de evaluación y planificación anual de las visitas de verificación a las delegaciones y del seguimiento de los proyectos sobre el terreno. No obstante, la Comisión considera que el actual proceso de selección basado en el riesgo puede complementarse de manera útil mediante otros criterios de selección.

Véase también la respuesta al apartado 40.

- c) La Comisión estudiará hacer que sea obligatoria la metodología del análisis de riesgos para la planificación de auditorías de EuropeAid a partir del ejercicio 2013.
- d) La Comisión no puede comprometerse a revisar los IRE de EuropeAid en el corto a medio plazo. Los IRE fueron introducidos por primera vez (por un grupo director que representaba a una amplia gama de intereses y partes interesadas) para la presentación anual de informes sobre 2011 (en 2012) y la Comisión aún no dispone de información suficiente o análisis de la serie de datos. Sin embargo, es posible que tales indicadores requieran una adaptación con el tiempo, una vez que esté asentado el sistema de información.
- e) La Comisión evaluará la capacidad de la Unidad de Auditoría Interna (EAI) de EuropeAid y considerará un refuerzo potencial en caso de ser necesario.

Dado el compromiso de reducir su personal total, EuropeAid examinará en primera instancia las posibilidades de mejorar los conocimientos especializados disponibles.

ANEXO 1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE LOS FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO

	2011			2010	2009	2008
	Proyectos	Apoyo presupuestario	Total			
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA						
Total de compromisos	27	3	30	30	50	45
Total de operaciones (consistentes en):	133	30	163	165	170	170
Anticipos	0	0	0	0	0	40
Pagos intermedios y finales	133	30	163	165	170	130
RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN (1) (2)						
Proporción (número) de las operaciones verificadas que se consideran:						
Exentas de errores	65 % (86)	77 % (23)	67 % (109)	73 %	78 %	76 %
Afectadas por uno o más errores	35 % (47)	23 % (7)	33 % (54)	27 %	22 %	24 %
Análisis de las operaciones afectadas por errores						
Análisis por tipo de error						
Errores no cuantificables:	38 % (18)	100 % (7)	46 % (25)	49 %	65 %	61 %
Errores cuantificables:	62 % (29)	0 % (0)	54 % (29)	51 %	35 %	39 %
Subvencionabilidad	52 % (15)	0 % (0)	52 % (15)	70 %	23 %	44 %
Realidad de las operaciones	38 % (11)	0 % (0)	38 % (11)	17 %	23 %	38 %
Exactitud	10 % (3)	0 % (0)	10 % (3)	13 %	54 %	19 %
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES						
Porcentaje de error más probable			5,1 %			
Límite superior de error (LSE)			8,1 %			
Límite inferior de error (LIE)			2,0 %			
(1) Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan perfiles de riesgo distintos dentro del mismo grupo de políticas, la muestra se ha dividido en segmentos.						
(2) Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.						

ANEXO 2

RESULTADOS DEL EXAMEN DE LOS SISTEMAS DE LOS FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO Y LA AYUDA AL
DESARROLLO CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL

Valoración de los sistemas examinados

Sistema examinado	Controles <i>ex ante</i>	Control y supervisión	Auditorías externas	Auditorías internas	Valoración global
Sistemas centrales de EuropeAid	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz
Delegaciones	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	s.o.	Parcialmente eficaz

ANEXO 3

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A LOS FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis por el Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
	EuropeAid debería, en el contexto de la revisión que tiene prevista de su estrategia global de control, desarrollar un indicador clave del impacto financiero estimado de los errores residuales una vez aplicados todos los controles ex ante y ex post, basándose por ejemplo en un examen de una muestra estadística representativa de proyectos finalizados [Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 54, letra a)].	EuropeAid ha adoptado una metodología con el fin de estimar el porcentaje de error residual y ha contratado a una empresa de auditoría externa para llevar a cabo este trabajo. Los resultados del primer ejercicio podrán ser tomados en consideración en el informe anual de actividad de EuropeAid relativo a 2012.	<i>La aplicación de esta recomendación está en curso. El trabajo de la Comisión se halla bien encaminado en relación con el establecimiento de la tasa de error residual en la cartera EuropeAid.</i>
2009	EuropeAid debería, en el marco de dicha revisión, evaluar la relación coste-eficacia de los diferentes controles, en especial del sistema de control ex post de las operaciones [Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 54, letra b)].	En sus respuestas al Informe Anual relativo al ejercicio 2010, la Comisión ha declarado que en 2010 había comenzado sus trabajos sobre la relación coste-eficacia de los controles. Estos trabajos debían examinarse y volverse a emprender en 2011-2012 en el contexto del resultado final de la actual revisión del Reglamento financiero. Se efectuaron avances limitados en 2011.	<i>La aplicación de esta recomendación está en curso. En 2011, se realizaron auténticos avances en relación con los costes y la eficacia de los controles, tal y como figura en el informe anual de actividad de 2011, en el que se detallan los costes de muchos de los controles internos (por ejemplo, de las auditorías, la formación y los controles ex post) y con los informes sobre nuevos modos innovadores de medición de la eficacia, como son los indicadores de rendimiento clave derivados de los datos del CRIS y las pruebas anteriores y posteriores a la formación. Los análisis coste-eficacia han conducido, por ejemplo, a la suspensión de los controles transaccionales ex post en 2012.</i>
	EuropeAid debería finalizar y difundir la guía básica de gestión financiera dirigidas a combatir el elevado riesgo inherente de errores en los organismos de ejecución, los contratistas y los beneficiarios, con el fin de asegurar un conocimiento adecuado de las normas de gestión financiera y de subvencionabilidad [Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 54, letra c)].	La guía básica de gestión financiera se finalizó y difundió a principios de 2011.	<i>La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado plenamente.</i>
	EuropeAid debería continuar sus esfuerzos para asegurar que las delegaciones registran su información en CRIS Audit a tiempo y de manera exhaustiva [Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 54, letra d)].	La calidad de los datos de CRIS sigue constituyendo un problema. EuropeAid ha declarado que pretende continuar sus esfuerzos en 2012.	<i>La aplicación de esta recomendación está en curso. La Comisión comparte la preocupación del Tribunal por continuar mejorando la calidad de los datos del sistema de información de la gestión de la ayuda exterior (CRIS). EuropeAid relanzará sus esfuerzos para mejorar la calidad de los datos del CRIS en 2012.</i>

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis por el Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
	<p>Convendría modificar el diseño de CRIS Audit a fin de obtener información sobre los importes del gasto final no subvencionable y las correcciones financieras llevadas a cabo una vez finalizado el proceso de verificación de la auditoría con la entidad auditada [Informe anual relativo al ejercicio 2009, apartado 54, letra e)].</p>	<p>Como se indica en la respuesta de la Comisión al Informe Anual del Tribunal relativo a 2010, los módulos de auditoría y de órdenes de ingreso del sistema de información CRIS se conectaron en 2011. Se trata de una mejora significativa, pero que todavía no ofrece información completa sobre los resultados y el seguimiento de las auditorías.</p> <p>CRIS Audit no proporciona información sobre los importes que EuropeAid terminó considerando no subvencionables tras el procedimiento contradictorio con los beneficiarios, ni siquiera los importes que, según los auditores, justificaban más atención por parte de EuropeAid.</p>	<p><i>El módulo de auditoría del sistema de información de la gestión de la ayuda exterior (CRIS) fue concebido para planificar y registrar los resultados de las auditorías externas, y no para controlar el seguimiento de las auditorías efectuado por la Comisión. No obstante, la Comisión desearía poder desarrollar esta funcionalidad a medio plazo, siempre que lo permitan los recursos.</i></p>
2009	<p>Convendría que EuropeAid garantizara que las condiciones específicas de los tramos de pago variables basados en las realizaciones definan con precisión los indicadores, los objetivos, los métodos de cálculo y las fuentes de verificación [Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 55, letra a)].</p>	<p>Esta recomendación ha sido plenamente ejecutada.</p>	
	<p>EuropeAid debería garantizar que los informes de las delegaciones demuestren de forma estructurada y formalizada los progresos logrados en materia de gestión de las finanzas públicas mediante la definición de criterios conforme a los cuales evaluar los logros (es decir, los resultados que el Gobierno beneficiario debe alcanzar durante el período en cuestión), los progresos realizados y las razones por las que el programa de reforma no pudo ejecutarse respetando la planificación [Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 55, letra b)].</p>	<p>La calidad de la evaluación del criterio de subvencionabilidad general en materia de GFP ha mejorado desde la introducción en 2010 del nuevo formato de presentación de informes para los informes anuales de seguimiento en materia de GFP de las delegaciones. Sin embargo, en 2011 el Tribunal de nuevo detectó casos en los que esta evaluación no había sido suficientemente estructurada y formalizada, ya que los logros en materia de GFP no se habían comparado con los objetivos/metras fijados para el período de referencia.</p>	<p><i>La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado plenamente. No obstante, se mantendrán los esfuerzos para la mejora del marco de funcionamiento del apoyo presupuestario, especialmente en la revisión de las directrices en materia de apoyo presupuestario, cuya publicación está prevista para 2012.</i></p>