I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN Nº 6/95

del Tribunal de Cuentas sobre la Decisión de la Comisión relativa a la liquidación del ejercicio 1991

(96/C 10/01)

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el artículo 43 y el segundo párrafo del cuarto apartado del artículo 188(C),

Visto el Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común [1], cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995 [2], y el Reglamento (CE) nº 1663/95 de la Comisión, de 7 de julio de 1995 relativo al procedimiento de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA [3],

Visto el Reglamento (CEE) nº 1723/72 de la Comisión, de 26 de julio de 1972, relativo a la liquidación de las cuentas referentes al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección de Garantía [4], cuya última modificación la constituye el Reglamento (CEE) nº 295/88 de la Comisión, de 1 de febrero de 1988 [5],

Vistas las Decisiones de la Comisión relativas a la liquidación de cuentas del ejercicio financiero de 1991 de 29 de abril de 1994 [6] y de 21 de diciembre de 1994 [7],

Vista la solicitud formulada con respecto a la liquidación del ejercicio financiero de 1991 por la comisión de control presupuestario del Parlamento Europeo con fecha 30 de marzo de 1995, solicitud de información circunstanciada sobre la fiabilidad del método seguido por la Comisión para evaluar los importes inscritos en la decisión, así como de un dictamen sobre los importes más significativos y los ámbitos no abarcados por la Decisión,

Considerando que el procedimiento de liquidación constituye el último acto de gestión por parte de la Comisión de los fondos comunitarios desembolsados conforme a las disposiciones que rigen la sección de Garantía del FEOGA;

Considerando que la Comisión está obligada a liquidar las cuentas de la sección de Garantía del FEOGA antes que finalice el año siguiente a aquel al que se refieren las cuentas;

Considerando que la liquidación se basa en la declaración anual de gastos presentada por los Estados miembros y tiene que determinar «a) el importe de los gastos realizados en cada Estado miembro durante el año de que se trate, reconocidos con cargo al FEOGA, sección de Garantía», así como «b) el importe de los medios financieros que continúen disponibles en cada Estado miembro al final del año de que se trate y que resulten de la diferencia entre el conjunto de los medios financieros comunitarios disponibles al comienzo del año o anticipados durante el mismo y el importe contemplado en la letra a)» [8];

Considerando que la Comisión ha establecido normas internas [9] de realización de las verificaciones necesarias para el logro de los objetivos expuestos anteriormente;

---

[1] DO L 94 de 28. 4. 1970.
[2] DO L 125 de 8. 6. 1995.
[3] DO L 158 de 8. 7. 1995.
[4] DO L 186 de 16. 8. 1972.
[5] DO L 30 de 2. 2. 1988.
[6] DO L 120 de 11. 5. 1994, p. 59.
[7] DO L 352 de 31. 12. 1994, p. 82.
[8] Artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 1723/72 de la Comisión, de 26 de julio de 1972 (DO L 186 de 16. 8. 1972, p. 1).
[9] Manual operativo de control de las cuentas del FEOGA Garantía, Doc. VI/359/89.

Considerando que la Comisión ha decidido encomendar a empresas privadas de auditoría la fiscalización de las cuentas de los organismos pagadores y concentrar sus propios recursos en comprobar si las operaciones se adecúan a la normativa comunitaria;

Considerando que tras reconocer una serie de dificultades que tienen planteadas los Estados miembros, en particular para cumplir el calendario de la liquidación, la Comisión presentó con fecha 1 de julio de 1994 una propuesta ([10]) de modificación del Reglamento (CEE) nº 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la que el Tribunal emitió dictamen el 15 de diciembre de 1994 ([11]);

Considerando que el nuevo procedimiento no se aplicó a la liquidación de las cuentas de la sección de Garantía del FEOGA correspondientes al ejercicio financiero 1991;

Considerando que el Consejo adoptó el Reglamento (CE) nº 1287/95 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 729/70 sin modificar el texto en el sentido sugerido por el Tribunal en su Dictamen;

Considerando que el Tribunal presentó con fecha 1 de marzo de 1995 a la comisión de control presupuestario del Parlamento Europeo los resultados del examen de las repercusiones de la liquidación en las cuotas lecheras de España e Italia [1 362,9 millones de ecus = 74,5 % ([12]) del total de importes no reconocidos o excluidos en 1991];

Considerando que el presente Dictamen sobre las decisiones de la Comisión relativas a la liquidación de las cuentas de la sección de Garantía del FEOGA de 1991 se basa en una fiscalización de la Comisión consistente en el examen de los expedientes de control y los informes de misión de dicha institución, el informe de síntesis de 1991 y las propias decisiones, la evaluación de los métodos y procedimientos aplicados por la Comisión para determinar los importes, así como en el propio trabajo de fiscalización del Tribunal en relación con dicho año,

EL TRIBUNAL HA APROBADO EL DICTAMEN SIGUIENTE:

Método aplicado por la Comisión para controlar el gasto de la sección de Garantía del FEOGA y el grado de cobertura conseguido

1. Los principios y métodos expuestos en el manual operativo interno de la Comisión se adecúan a normas de fiscalización generalmente aceptadas, sirviendo, en principio, de base para una fiscalización correcta. Sin embargo, al comprobar la aplicación de los métodos prescritos en dicho manual, se observan deficiencias en parte debidas a la falta de personal, sin resolver por la Comisión ni la DG VI (cerca de 35 personas de las 1 000 de la DG VI), que ya mencionó el Tribunal en informes anteriores ([13]). Así, no pudo cubrirse el ámbito previsto ni se realizaron suficientes pruebas.

2. Se observaron las siguientes deficiencias específicas en materia de control:

   (a) dada la imposibilidad de cubrir anualmente el conjunto de gastos del FEOGA, la Comisión examina una muestra de líneas presupuestarias (véase el Anexo II, cuadro 1) y organismos pagadores aplicando un análisis de riesgos; pese a constituir en sí un método correcto, dicho análisis tropezó con dificultades porque la Comisión no asignó los recursos suficientes para asegurarse de recibir y analizar periódicamente la información sobre los sistemas de control de todos los Estados miembros y sus sucesivas modificaciones; las deficiencias e irregularidades detectadas mediante otros controles ajenos a los efectuados por el departamento de liquidación de la Comisión (por ejemplo, investigaciones de irregularidades y fiscalización del Tribunal) demuestran las deficiencias de la información en las que se basó el análisis de riesgos; el trabajo llevado a cabo por auditores externos puso de manifiesto la existencia de puntos débiles en

([10]) COM(94) 240 de 1. 7. 1994, DO C 284 de 12. 10. 1994, p. 5.

([11]) DO C 383 de 31. 12. 1994, p. 31.

([12]) Tipos de cambio utilizados en el vigésimoprimer informe financiero del FEOGA de 1991, sección de Garantía DOC/VI/400/91, 1. 9. 1992.

([13]) a) Informes Anuales:
- Observaciones referentes al procedimiento de liquidación de cuentas:
  - Informe Anual relativo al ejercicio 1986, apartado 5.26 (DO C 336 de 15. 12. 1987),
  - Informe Anual relativo al ejercicio 1988, apartados 5.1 a 5.32 (DO C 312 de 12. 12. 1989);
- Observaciones referentes a los Estados miembros:
  - Informe Anual relativo al ejercicio 1989 (DO C 313 de 12. 12. 1990),
  - Informe Anual relativo al ejercicio 1990 (DO C 324 de 13. 12. 1991),
  - Informe Anual relativo al ejercicio 1991 (DO C 330 de 15. 12. 1992),
  - Informe Anual relativo al ejercicio 1992 (DO C 309 de 16. 11. 1993),
  - Informe Anual relativo al ejercicio 1993 (DO C 327 de 24. 11. 1994),

b) Informes especiales:
- Nº 2/89 sobre la organización de los mercados de frutas y hortalizas frescas y transformadas (DO C 128 de 24. 5. 1989),
- Nº 2/90 sobre la gestión y el control de las restituciones a la exportación(DO C 133 de 31. 5. 1990),
- Nº 2/92 sobre la fiscalización de las restituciones a la exportación abonadas a una muestra de empresas importantes del sector lácteo (DO C 101 de 22. 4. 1992),
- Nº 4/93 sobre la aplicación del sistema de cuotas destinadas al control de la producción lechera (DO C 227 de 23. 8. 1993),
- Nº 7/93 sobre el control de las irregularidades y fraudes en el ámbito de la agricultura (DO C 53 de 19. 2. 1994),
- Nº 8/93 sobre la organización común del mercado del tabaco crudo (DO C 65 de 2. 3. 1994).

organismos pagadores que la Comisión consideraba de escaso riesgo (por ejemplo, Europaeisk Faellesskabdirektoratet en Dinamarca, Produktschap voor Zuivel en los Países Bajos, Intervention Board en el Reino Unido);

(b) en ámbitos no cubiertos por la liquidación de 1991, el propio trabajo del Tribunal en relación con dicho ejercicio pone de manifiesto la existencia de graves debilidades en los sectores que figuran en el Anexo I;

(c) las revisiones analíticas de las declaraciones anuales de los Estados miembros (que incluyen comparaciones de la información y los datos procedentes de distintas fuentes, así como la evaluación de los informes de control de los organismos pagadores como una parte obligatoria del trabajo de liquidación previsto) no se llevaron a cabo en relación con los aceites y las grasas en Bélgica y sólo parcialmente en España, Francia, Italia y Reino Unido; en los casos en que dichas revisiones se llevaron a cabo, deberían haber estado mejor documentadas y supervisadas;

(d) las conciliaciones de las declaraciones anuales con las cuentas reales de los Estados miembros no se completaron respecto de la totalidad de las líneas presupuestarias, según muestran los cuadros 2 a 13 del Anexo II; los auditores externos declararon en sus informes que las cifras de las declaraciones anuales provenían de las cuentas de los Estados miembros, sin ninguna garantía de que fueran correctas y se basaran en operaciones legales y regulares;

(e) el análisis y la evaluación de los sistemas de control interno de los Estados miembros con inclusión del control de conformidad de las operaciones fueron practicados sólo respecto de un número bastante limitado de medidas y organismos pagadores; por añadidura, este tipo de comprobaciones no siempre incluían organismos ordenadores y de control distintos de los pagadores en los casos en que estos últimos pagan con arreglo a documentos certificados por los primeros; tampoco se verifica si los sistemas de control de los Estados miembros se adecúan y conforman a la normativa comunitaria;

(f) no se llevaron a cabo suficientes pruebas de confirmación para cuantificar las repercusiones financieras de los puntos débiles del sistema y determinar, por consiguiente, los importes que debían excluirse de la financiación del FEOGA, ni tampoco al efectuar dichas pruebas se comprobaron siempre los trámites correspondientes a organismos ordenadores y de control distintos de los organismos pagadores; así no pudo obtenerse en estos casos ninguna conclusión sobre si los gastos efectuados por los organismos pagadores resultaban conformes a la normativa comunitaria y no habían sido declarados en exceso; sólo se registraron tres casos en los que se realizaron suficientes pruebas de confirmación con arreglo al programa de auditoría, pero los inspectores de la Comisión no pudieron pronunciarse tampoco al respecto porque dichas pruebas no abarcaron la administración local. En cuanto a la totalidad de las comprobaciones de gastos en materia de restituciones a la exportación (31,6 % del gasto total), los inspectores de la Comisión no pudieron pronunciarse debido a otras limitaciones del grado de cobertura de la auditoría derivadas de la complejidad del sistema y los problemas de determinación del destino y llegada de las mercancías.

3. La liquidación de cuentas es un procedimiento de gestión en el que cada fase debería estar bien documentada dadas las repercusiones financieras que puede tener para los Estados miembros. En algunos casos, las conclusiones contenidas en los informes de misión no se recogieron en las cartas de observaciones enviadas a los Estados miembros. No consta en los expedientes la razón por la que no se recogieron dichas conclusiones.

4. No pudieron obtenerse conclusiones formales de la documentación o de los datos aportados por los Estados miembros que sirvieran para explicar por qué no se recogieron algunos puntos en la carta de observaciones, mientras que otros se trasladaron a la fase siguiente del procedimiento i.e. el «Diálogo» con los Estados miembros ([14]).

5. No se recibió ninguna explicación en regla sobre los motivos por los que se habían modificado o no se habían recogido las observaciones que figuraban en el orden del día del «Diálogo». A veces se detectaban los cambios al comparar las cartas enviadas a los Estados miembros, el orden del día del «Diálogo» y el télex remitido al Estado miembro con posterioridad a éste. En algunos casos en los que los expedientes contenían anotaciones del inspector en los impresos sobre los resultados del «Diálogo» no hay pruebas de que las notas se estudiaran. Los télex exponen a veces los argumentos y las conclusiones de los cambios, pero otras veces contienen una solicitud de información a los Estados miembros. El curso dado a las respuestas posteriores de los Estados miembros resulta tan incierto como el dado a las primeras.

([14]) Se trata de un procedimiento por el que se faculta al Estado miembro a presentar documentos e información suplementarios para justificar los importes investigados por la Comisión. Este procedimiento es distinto del regulado por la Decisión nº 94/442/CE de la Comisión de 1 de julio de 1994 (DO L 182 de 16. 7. 1994) relativa a la creación de un órgano de conciliación.

6. La propia Comisión reconoció las crecientes dificultades que obstaculizan el cumplimiento del calendario de la liquidación prescrito por la normativa y la acumulación de correciones financieras causada por los retrasos. El 1 de julio de 1994, propuso modificar el Reglamento de base para reformar el procedimiento de liquidación de cuentas, modificación que fue aprobada finalmente con fecha 22 de mayo de 1995 ([2]).

7. El Tribunal emitió dictamen sobre la propuesta presentada por la Comisión ([11]) para reformar el procedimiento, insistiendo especialmente en que la Comisión mantuviera el control de la designación de los auditores externos, los certificados se extendieran conforme a métodos coherentes y fiables, la auditoría de conformidad incluyera la comprobación de operaciones concretas y la Comisión presentara al Tribunal antes del 31 de diciembre de 1998 una evaluación del funcionamiento del nuevo sistema. El Tribunal no se pronunció sobre el sistema de correcciones a tanto alzado porque la propuesta inicial de la Comisión no lo mencionaba (véase el apartado 9 y la nota a pie de página 16).

Evaluación de los principales importes excluidos

8. La liquidación practicada por la Comisión en 1991 dio lugar a correcciones (importes excluidos por recuperar) por valor de 1 829 millones de ecus (véase el cuadro 14). Los importes excluidos son recuperados por los Estados miembros, que los incluyen como negativos en la declaración mensual prescrita por la decisión de liquidación. En consecuencia, los importes excluidos o no reconocidos con cargo al ejercicio presupuestario 1991 suponen una reducción del gasto global del presupuesto de 1995, salvo los correspondientes al régimen de cuotas lecheras (Grecia, Italia, España) cuya recuperación se ha fraccionado en cuatro ejercicios hasta 1998 (véase el apartado 26).

9. La mayor parte de las correcciones no se basa en errores o irregularidades efectivamente detectados en las cuentas u operaciones («corrections ponctuelles»). Debido a las limitaciones y falta de representatividad de las pruebas de confirmación de las operaciones, no se han podido determinar las repercusiones financieras reales de los puntos débiles de los sistemas. La Comisión estableció por tanto una «tabla interna» con un porcentaje de exclusión del 2 % cuando los puntos débiles del sistema son de escasa importancia, del 5 % cuando son de mediana importancia y del 10 % cuando dichos puntos débiles se consideran graves. Estas correcciones a tanto alzado pueden revestir un valor preventivo y servir de estímulo a los Estados miembros para que mejoren sus sistemas de control. Pero cuando el porcentaje de exclusión es elevado, el procedimiento de liquidación se utiliza con fines que transcienden los objetivos iniciales ([15]).

10. Aunque la Comisión ha fijado orientaciones básicas para las correcciones financieras en caso de deficiencias de control ([16]), la aplicación de porcentajes a tanto alzado no está suficientemente armonizada. No existe documentación en regla que explique la evaluación y las conclusiones previas a la fijación definitiva de correcciones a tanto alzado en la decisión de liquidación. Por ello, el Tribunal no siempre ha considerado claros ni transparentes los motivos, el procedimiento y las circunstancias que llevaron a la Comisión a omitir en su decisión definitiva importes cuya exclusión había sido indicada inicialmente en la comunicación a los Estados miembros. En algunos casos se basaban en datos sin verificar comunicados por los Estados miembros.

11. Se debe conceder la máxima prioridad a los métodos de control que ofrecen una base objetiva a la realización de correcciones, como las extrapolaciones de resultados obtenidas por métodos de muestreo estadístico conformes a normas de fiscalización generalmente aceptadas. El Tribunal no encontró ninguna corrección que respondiera a este planteamiento. Los tipos de correcciones que se efectúan en la práctica se exponen en los apartados siguientes y sirven de ilustración del proceso seguido para decidir qué importes debían excluirse.

12. Algunas correcciones efectivas se basaban en la extrapolación de una selección de expedientes comprobados que no constituyen una muestra representativa. La extrapolación se calculó, sin embargo, aplicando el porcentaje de exceso de pago descubierto en la muestra al importe total de los pagos efectuados en favor del sector sujeto a comprobación [por ejemplo, prima por abandono definitivo de superficies plantadas de vid en Italia, corrección de la partida presupuestaria: B1-1 6 4 0: -7 314 669 876 liras italianas (-5 millones de ecus)].

13. Otras correcciones tienen lugar cuando se detectan puntos débiles en materia de control y la corrección se basa en estadísticas nacionales de fiabilidad no comprobada. En una de las regiones (Cerdeña, Italia) donde se detectaron deficiencias de control no se procedió a correcciones porque según las estadísticas nacionales no había lugar a ello. Otra región (Véneto, Italia), que los inspectores de la Comisión no visitaron y sobre cuyo sistema de control en consecuencia no se pronunciaron, fue sometida a correc-

([15]) Su fundamento jurídico lo constituye actualmente la letra c) del apartado 2 del artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1287/95 por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 729/70, que comenzará a aplicarse a partir de la liquidación de cuentas del ejercicio 1996; este artículo no figuraba en la versión presentada al Tribunal para su dictamen.

([16]) Doc. VI/216/93 rev. 1 de 12. 9. 1994, Evaluación de las repercusiones financieras en la preparación de la decisión de liquidación de cuentas de la sección de Garantía del FEOGA.

ciones basadas en las estadísticas nacionales [por ejemplo: prima por oveja y por cabra en Italia, corrección de la partida presupuestaria B1-2 2 2 0: -67 595 110 851 liras italianas (-44 millones de ecus)].

14. Otras correcciones tienen su origen en cálculos basados en estimaciones al faltar la documentación correcta debido a una aplicación incorrecta por los Estados miembros de la normativa comunitaria. Dichas correcciones ascienden a 1 319 millones de ecus [por ejemplo, tasa suplementaria de la leche en España, corrección de la partida presupuestaria B1-2 0 7 1: -71 870 823 240 pesetas (-558 millones de ecus)].

15. Como se observó en el apartado 9, las correcciones a tanto alzado tienen lugar cuando se descubren puntos débiles en materia de control pero la selección de expedientes no es representativa ni las irregularidades detectadas pueden extrapolarse sobre una base objetiva. En algunos casos estas correcciones continúan imponiéndose cada año a resultas de un control cuyas conclusiones fueron lo suficientemente representativas como para ser extrapoladas, con el argumento de que datos posteriores confirmaron la persistencia de los problemas detectados con anterioridad. Un caso en que fue posible comparar las correcciones a tanto alzado con las conclusiones basadas en muestreos es el constituido por la «prima especial de vacuno» de Irlanda. En el contexto de la liquidación de 1989, los inspectores de la Comisión examinaron un número considerable de pagos de esta prima en los condados de Galway y Cork, consideraron representativa su muestra y la extrapolación permitió llegar a la conclusión de que el 50,5 % del gasto era irregular, es decir, 1,6 millones de ecus. No obstante, en la decisión final de liquidación de 1989, a la que todavía no se aplicó la tabla de correcciones a tanto alzado, se impuso una corrección del 10,5 % a los dos condados, además de la corrección a tanto alzado del 2 % del conjunto de gastos correspondiente a Irlanda por las debilidades generales del sistema de control (en total, sólo 0,7 millones de ecus). Con miras a la decisión de liquidación de 1990, los inspectores de la Comisión, tras controlar los condados de Cork y Mayo, llegaron a la conclusión de que la situación apenas había variado y seguían siendo válidas las conclusiones detalladas del «Informe de síntesis» de 1989. No obstante, la corrección a tanto alzado de 1990 (basada en la tabla) era del 5 %, es decir, 0,4 millones de ecus para los dos condados más una corrección a tanto alzado del 2 % del conjunto de gastos (0,9 millones de ecus) declarado por Irlanda en concepto de debilidades generales del sistema de control. Aun si se admiten dudas sobre la representatividad de la prueba de confirmación, el ejemplo citado da una idea del coste que puede representar para la Comunidad la adopción de un enfoque menos objetivo. En 1991, la Comisión efectuó una corrección a tanto alzado del 2 % por el conjunto de gastos declarados por Irlanda en relación con la campaña de 1990 (0,8 millones de ecus) por las razones expuestas anteriormente.

16. Otras correcciones se basan en estimaciones de la Comisión acerca de los retrasos administrativos razonables en los Estados miembros [por ejemplo, restituciones por carne de vacuno en Irlanda, corrección de la partida presupuestaria B1-2 1 0 0: -1 552 534,56 IRL (-2 millones de ecus)].

17. Con respecto a las correcciones por retrasos en los pagos, el Tribunal no pudo obtener una explicación objetiva de los porcentajes aplicados, pero comparte la opinión de la Comisión según la cual el sistema garantiza, en principio, la igualdad de trato de los organismos pagadores. Sin embargo, Italia se beneficia de un período de gracia de dos meses para todos los pagos, aparte del 4 % general en concepto de importe de gracia. Estas concesiones se justifican por los retrasos administrativos causados por la emisión de los certificados «antimafia» ([17]). Estos casos representan un total de 5 millones de ecus [por ejemplo, prima por terneros en Italia, corrección de la partida presupuestaria B1-2 1 2 2: -4 145 203 155 liras italianas (-3 millones de ecus)].

18. A veces el porcentaje de las exclusiones ha alcanzado el 100 % en algunas transacciones [por ejemplo, exportaciones de tabaco en Grecia a Albania y Bulgaria, corrección de la partida presupuestaria B1-1 7 0 0: -602 363 307 dracmas griegas y la partida presupuestaria B1-1 7 1 0: -2 929 195 731 dracmas griegas. En total, -16 millones de ecus].

19. También se han efectuado correcciones a raíz de la revisión por la Comisión de las cuentas de los Estados miembros relativas a la tasa suplementaria de la leche [tasa suplementaria de la leche en Alemania, corrección de la partida presupuestaria B1-2 0 7 1: -91 266 039 marcos alemanes (-44 millones de ecus)].

20. Otras correcciones tienen su origen en el hecho de que no se respetaran las principales condiciones del programa de recompra de cuotas lecheras [por ejemplo en Italia, corrección de la partida presupuestaria B1-3 8 0 3: -103 161 494 560 liras italianas (-67 millones de ecus)].

21. Las correcciones también se deben a los errores administrativos de los Estados miembros [por ejemplo, la ayuda al consumo del aceite de oliva en Italia. El EIMA no pidió a los beneficiarios que prorrogaran las garantías durante una investigación, por lo que éstas no podían embargarse. Corrección de la partida presupuestaria B1-1 2 2 0: -42 914 606 028 liras italianas (-28 millones de ecus)].

22. Otros errores se produjeron cuando la Comisión no adoptó la decisión correcta o no adoptó ninguna decisión en absoluto.

    (a) prima por abandono definitivo de superficies plantadas de vid en Grecia, partida presupuesta-

([17]) La ley italiana establece controles más estrictos para vigilar movimientos de dinero sospechosos.

ria B1-1 6 4 0: En la conclusión del informe de misión de 4 de marzo de 1993, los inspectores de la Comisión declararon que el gasto del Nomos de Heraklion representaba el 41 % del total de las primas abonadas en Grecia, es decir, 6 831 490 963 dracmas griegas (32 millones de ecus) y que tal hecho era criticable. Esta conclusión se basaba en dos observaciones:

i) puntos débiles en el sistema de control debido a la ausencia de documentación catastral o equivalente;

ii) puntos débiles en la aplicación por los inspectores del sistema de control, por lo que «deben practicarse controles más rigurosos».

Las conclusiones sobre los puntos débiles formuladas por los inspectores de la Comisión corresponden a las de los auditores del Tribunal durante una inspección sobre el terreno en el mismo «nomos». Los puntos débiles detectados por los auditores del Tribunal se describen en el Informe Anual de esta institución relativo al ejercicio 1993 ([18]). En su respuesta a las observaciones de la Comisión, el Ministerio griego de Agricultura se limitó a describir el funcionamiento del procedimiento de control. Las observaciones no vuelven a aparecer en la documentación relacionada con el ulterior procedimiento de liquidación. El Tribunal no pudo encontrar en los servicios de la Comisión ninguna evaluación ni conclusión sobre la respuesta griega y, por consiguiente, tampoco pudo determinar el motivo de su desaparición ni la persona que tomó la decisión. La debilidad del sistema de control persiste y deberían haberse practicado más inspecciones para determinar sus repercusiones financieras. No se aplicó el porcentaje a tanto alzado y la única corrección efectuada tuvo su origen en el incumplimiento del plazo en el caso de dos pagos concretos, que sumaron un total de 733 908 dracmas (3 404 ecus);

(b) partidas presupuestarias: B1-2 1 1 1, B1-2 1 1 2, B1-2 1 1 3 y B1-2 1 1 4 en Dinamarca e Irlanda. Los gastos de una serie de licitaciones fueron disociados ([19]) en estos dos países, pues las ofertas se consideraron de carácter especulativo. La misma cuestión se planteó en la carta de observaciones enviada a Francia. La DG VI y el Interventor reconocieron la deficiencia en Francia. El expediente de fiscalización no incluía ninguna explicación respecto a la falta de consideración de dicha deficiencia en la decisión de liquidación. La única explicación (verbal) que llegó al Tribunal fue que el grado de deficiencia era menor en Francia que en Irlanda y Dinamarca. El Informe de síntesis ([20]) también indicaba la realización de investigaciones similares en otros Estados miembros. Sin embargo, no existen pruebas documentales de que se haya iniciado formalmente una investigación, que hubiera supuesto una reserva automática en la mencionada decisión de liquidación;

(c) prima especial de vacuno en España, partida presupuestaria B1-2 1 2 1: Un examen de los expedientes puso de manifiesto la existencia de sistemas de control deficientes de 1988 a 1991. La Comisión concedió a España un período de gracia para las solicitudes presentadas antes de 1991, lo que contraviene el principio de igualdad de trato de los Estados miembros. Los gastos correspondientes a este período (1988-1990) ascendieron a 13,2 millones de ecus;

(d) primas por oveja y por cabra en Grecia, partida presupuestaria B1-2 2 2 0: Según el Informe de síntesis, se practicaron controles documentales del gasto correspondiente a 1991. Al mismo tiempo se llevó a cabo en dos Nomos una auditoría de sistemas basada en los pagos de 1992, la cual puso de relieve que debería haberse rechazado el 10,53 % de las solicitudes de 1992 (1,4 millones de ecus). Dado que la Comisión disponía de los resultados de 1992 y el examen de los expedientes del año 1991 mostraba una ausencia total de visitas de inspección en los dos Nomos, la corrección no debería haberse limitado al 5 % del gasto de 1991 (0,7 millones de ecus);

(e) en relación con el sector lácteo, se concedió a Portugal un período de gracia por la insuficiencia de sus sistemas de control en el primer año de aplicación del Reglamento en cuestión (5 millones de ecus), lo cual constituye un trato desigual con respecto a los Estados miembros provistos de sistemas de control eficaces;

(f) un ejemplo similar se registró en Irlanda, donde la exclusión de la prima especial de vacuno en 1991 habría supuesto reclamar a 6 000 agricultores el reembolso de un importe de 2,3 millones de ecus. La Comisión terminó por aceptar, en 1994, la solicitud presentada por el ministro irlandés de Agricultura, concediendo a este país un año de gracia para poner al día su sistema de control.

23. Otra corrección tuvo su origen en un caso concreto de fraude. En la campaña 1991/92 la cosecha de algodón griega fue mucho mayor de lo previsto. Tanto la Comisión como las autoridades nacionales investigaron el sistema griego de control. Las investigaciones aún no han finalizado, pero se han descu-

([18]) DO C 327 de 24. 11. 1994, apartados 3.46 a 3.48.

([19]) Por disociación se entiende la separación de la decisión de liquidación hasta nuevas investigaciones.

([20]) Informe interno que sirve de base a la decisión de liquidación, Doc. VI/320/94 de 21. 12. 1994.

bierto muchas irregularidades. Las pérdidas que exactamente han originado a la Comunidad no han sido aún determinadas por la Comisión. La corrección efectiva de -16 735 309 160 dracmas (-78 millones de ecus) es una corrección a tanto alzado del 25 % de la ayuda abonada a Grecia para la campaña 1991/92, pero permite a la Comisión reducir el porcentaje a tanto alzado al 10 % si las autoridades griegas refuerzan el sistema de control del algodón y reestablecen la cooperación con ella antes del 31 de diciembre de 1995. Ninguna de estas dos condiciones afecta realmente a la regularidad y corrección del gasto en 1991.

24. En la decisión de liquidación figuran también correcciones derivadas de investigaciones sobre irregularidades que resultan ajenas al procedimiento de liquidación. Los dos ejemplos más significativos son:

(a) Una corrección de 56 692 508,70 marcos (28 millones de ecus) por irregularidades registradas en las exportaciones de ganado durante el período de 1981 a 1987, en las que está implicado un exportador alemán. La autoridad nacional fijó inicialmente en 152 373 540,85 marcos el importe total de las irregularidades. La información facilitada por el Estado miembro no fue comprobada sobre el terreno por la Comisión. El importe excluido es de 47 035 774 marcos. La Comisión añadió una sanción de 9 656 734,70 marcos por el retraso de las autoridades alemanas en la presentación de los datos, lo que eleva el total de la corrección a 56,7 millones de marcos. Sin embargo, no comprobó sobre el terreno la información presentada por el Estado miembro que condujo a la exclusión.

(b) Se efectuó una corrección de 54 275 090,69 marcos (26 millones de ecus) por irregularidades relacionadas con la exportación de ganado a Polonia, cuya decisión final se basó en la información enviada por el Estado miembro tras las visitas de inspección de la Comisión, que no comprobó esta información final sobre el terreno en el Estado miembro. La corrección corresponde a un importe neto que incluye 4 986 855 marcos, declarados conforme al Reglamento (CEE) nº 595/91. Este importe sigue sin recuperarse ni ingresarse en la cuenta del FEOGA y se le han aplicado las disposiciones del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 729/70 [1], por las que se permite una ampliación del plazo.

25. Al final de 1994, el departamento de liquidación de la Comisión llegó a la conclusión, a partir de su propio trabajo de 1991, de que las verificaciones efectuadas para asegurarse de que se habían adoptado todas las medidas necesarias para prevenir y detectar las irregularidades eran claramente insuficientes [21]. En la concesión de su visado al proyecto de decisión de liquidación [22], el interventor de la Comisión manifestó su opinión de que sólo resultaba posible verificar en cada Estado miembro la conformidad de los gastos imputados respecto de un número limitado de medidas y que sólo gracias a las auditorías financieras, practicadas por el FEOGA desde hacía unos años, resultaba posible disponer de ciertas garantías en cuanto a la exactitud del conjunto de los gastos declarados. También declaró que la cobertura sectorial y geográfica de los controles de los gastos globales de la sección de Garantía del FEOGA del ejercicio 1991 no resultaba comparable en modo alguno a la de ejercicios anteriores, pero que proporcionaba una base aceptable para la decisión de liquidación de cuentas [23]. El Tribunal considera que esta declaración es difícil de admitir, dadas las debilidades identificadas en los sistemas de control de los Estados miembros.

Gestión presupuestaria

26. La decisión de fraccionar en cuatro ejercicios financieros hasta 1998 la recuperación de los importes correspondientes al régimen de cuotas de la leche de 1 592 millones de dracmas, de 31 020 millones de pesetas y de 488 800 millones de liras italianas es, como se indica en la misma decisión, un acuerdo de compromiso entre el Consejo y la Comisión, pero no deja por ello de constituir un flagrante incumplimiento de las normas presupuestarias aplicables a los gastos de la sección de Garantía del FEOGA, que se rigen por créditos no disociados, los cuales no autorizan el recurso a compromisos plurianuales. El respeto de la anualidad y los comentarios del Presupuesto correspondientes a la partida B1-3 7 0 tendrían que haber motivado la imputación de los importes en cuestión al ejercicio de la liquidación en vez de su inclusión en las declaraciones mensuales de los Estados miembros correspondientes a ejercicios ulteriores (1995-1998).

27. Por añadidura, dado que los importes positivos de la decisión de liquidación corresponden en realidad a ingresos presupuestarios recaudables, procede seguir el procedimiento previsto al efecto por los artículos 28 [24] y 29 [25] del Reglamento Financiero, lo que

[21] Proyecto de comunicación a la Comisión para la decisión de liquidación del ejercicio financiero 1991, Doc. DG VI — BG/vim/N94/0082.
[22] Doc. VI/358/94 — rev. 1 de 21. 11. 1994.
[23] Doc. XX.C.1(94) D/6991 de 5. 12. 1994, Introducción.
[24] Transmisión de una propuesta al interventor para su visado y al contable a fin de que las anote «pro memoria».
[25] Asunción de la responsabilidad de las órdenes de ingreso.

evitaría el recurso a la práctica de los gastos negativos, criticado por el Tribunal en diversas ocasiones. Este procedimiento habría permitido además inscribir en el balance del ejercicio en curso los importes exigibles en virtud de decisiones de liquidación anteriores, garantizando así una mayor transparencia de las cuentas comunitarias.

Conclusión

28. Las debilidades generales del procedimiento de liquidación fueron ya conocidas y reconocidas por la Comisión cuando propuso su reforma en 1994. Si no se sigue la recomendación formulada por el Tribunal en su dictamen sobre la reforma (véase el apartado 7) la situación no mejorará de forma significativa. Pese a los intentos de reforma de la Comisión, el Tribunal mantiene una actitud crítica sobre la validez de la decisión de liquidación de 1991. Las debilidades detectadas en los procedimientos de liquidación de la Comisión constituyen una mala base para estas decisiones. Por ello resulta imposible forjarse una opinión clara sobre su corrección y equidad tanto para los Estados miembros como para la Comunidad. Como muestran los anexos, no hay ningún importe cuya base de cálculo no adolezca de uno o varios puntos débiles. La única conclusión posible es que la mayoría de las deducciones a tanto alzado son en esencia más fruto de acuerdos de compromiso con los Estados miembros que el resultado de una fiscalización destinada a determinar los importes correctos que deben imputarse a las cuentas del FEOGA — conclusión ya formulada por el Tribunal en su informe de respuesta a las conclusiones del Consejo de 18 de junio de 1983 ([26]) —. El nuevo texto del Reglamento (CEE) nº 729/70 modificado introduce, sin embargo, una definición más vaga de las condiciones que van a regir para futuras exclusiones, especialmente en el cuarto párrafo de la letra c) del apartado 2 de su artículo 5, por lo que legaliza este procedimiento.

29. El Tribunal expresa su preocupación por el hecho de que, al no haber asignado la Comisión recursos suficientes, el procedimiento de liquidación previsto fue sustituido en gran medida por un sistema de correcciones a tanto alzado que no está respaldado por pruebas de confirmación realizadas en profundidad. A pesar de haber quedado legalizado por la nueva disposición del Reglamento (CE) nº 1287/95, de 22 de mayo de 1995, este sistema no se adecúa al concepto de liquidación de cuentas como un acto contable y de gestión de carácter definitivo, basado en una fiscalización minuciosa y representativa.

30. El Tribunal señala e identifica la existencia de graves debilidades en los sistemas de control interno de los Estados miembros y cree necesario reforzar y prever expresamente en la normativa los procedimientos de sanción de dichas debilidades.

El presente dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de cuentas en su reunión del 21 de septiembre de 1995.

Por el Tribunal de Cuentas

André J. MIDDELHOEK

Presidente

([26]) DO C 287 de 24. 10. 1983, apartado 2.2.8.(c).

ANEXO I

En relación con el ejercicio 1991, la fiscalización del Tribunal examinó una serie de medidas no abarcadas por la Comisión en su labor de liquidación. El Tribunal encontró errores o debilidades de control que podrían haber conducido a correcciones de la decisión de liquidación:

Grecia

— Ayuda a la producción de trigo duro ([1]);

— Restituciones a la exportación-montantes compensatorios ([1]).

Reino Unido

— Prima por oveja ([1]).

Irlanda

— Tasa suplementaria y cuotas de la leche ([2]);

— Abandono definitivo de la producción lechera ([2]);

— Régimen de suspensión temporal de la producción lechera ([2]).

Bélgica

— Tasa suplementaria y cuotas de la leche ([2]);

— Abandono definitivo de la producción lechera ([2]);

— Régimen de suspensión temporal de la producción lechera ([2])).

Francia

— Prima especial de vacuno ([1]).

([1]) Informe Anual relativo al ejercicio 1991 (DO C 330 de 15. 12. 1992).
([2]) Informe Especial sobre la aplicación del sistema de cuotas destinado a controlar la producción de leche (DO C 12 de 15. 1. 1994).

ANEXO II

En la lectura de los cuadros 1 a 14 deberán tenerse en cuenta las notas siguientes:

Definiciones

(a) Por «ámbito de cobertura» se entenderán los importes de las partidas presupuestarias sometidas a operaciones de liquidación. Por «profundidad» se entenderá el alcance del ámbito de cobertura.

(b) El control de la liquidación se llevará a cabo de conformidad con programas establecidos:

P1: Revisión analítica de las declaraciones anuales de los Estados miembros y de toda la información requerida por la normativa y su comparación con otros tipos de información y datos. Parte de este trabajo compete a la DG-VI-G-2, encargada de las cuentas de gestión de la DG VI.

P2: Evaluación y verificación de todos los datos e informes disponibles en relación con los organismos pagadores sometidos a examen.

P3: Conciliación de las declaraciones anuales con la contabilidad de los organismos pagadores.

P4: Análisis y evaluación de los sistemas de control interno y valoración del grado de confianza que debe otorgárseles.

P5: Prueba de confirmación de partidas concretas de las declaraciones anuales y formulación de conclusiones cuantitativas sobre el gasto.

Notas generales (1)—(5)

En ausencia de notas a pie de página, regirán las notas siguientes:

(1) P3: Por el auditor externo.

(2) P5: Las muestras no fueron obtenidas conforme a ningún método de selección que garantizara su representatividad y fiabilidad según normas de auditoría generalmente aceptadas.

(3) Los intereses se calculan a un tipo a tanto alzado del 10 %.

El tipo correcto es el de descuento nacional + 3 % del período concreto.

(4) Las correcciones de los retrasos en los pagos se basan en un sistema a tanto alzado, cuya aplicación no está justificada.

(5) El control llevado a cabo por la Comisión no proporciona base alguna para determinar las pérdidas acarreadas al presupuesto comunitario. El porcentaje a tanto alzado aplicado constituye una estimación de dichas pérdidas.

Notas específicas

La nota (6) y siguientes hacen referencia a los cuadros y su explicación aparece debajo del cuadro correspondiente.

Fuente de los cuadros

Las cifras de los cuadros 1 a 13 proceden del vigesimoprimer Informe Financiero del FEOGA de 1991, Sección Garantía y del «informe de síntesis» de la Comisión (véase la nota 20).

Las cifras del cuadro 14 proceden de las Decisiones de la Comisión (véanse las notas 6 y 7).

CUADRO 1

GASTOS DEL FEOGA DE 1991 INCLUIDOS EN EL PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN DE 1991

(en millones de ecus)

Estado miembro	Total gastos	Cubiertos	Porcentaje	Total ingresos	Cubiertos	Porcentaje	Profundidad del control
Bélgica	1 499,30	944,13	62,97	-30,3	0	0	Cuadro 2
Dinamarca	1 302,50	671,70	51,57	-82,3	70,6	85,78	Cuadro 3
Alemania	5 410,80	1 974,10	36,48	-150,8	0,3	48,47	Cuadro 4
Grecia	2 218,90	1 217,50	59,37	-7,7	0	0	Cuadro 5
España	3 383,10	1 657,30	48,98	-66,5	66,5	100,00	Cuadro 6
Francia	6 900,70	3 408,40	49,39	-494,7	-422,1	85,33	Cuadro 7
Irlanda	1 756,50	1 311,80	74,68	-25,7	0	0	Cuadro 8
Italia	5 485,10	3 011,10	54,91	-99,3	-37,2	37,46	Cuadro 9
Luxemburgo	5,10	2,50	49,02	-2,4	-1,7	70,83	Cuadro 10
Países Bajos	2 775,20	1 459,70	52,60	-93,3	-32,4	34,73	Cuadro 11
Portugal	315,60	57,00	18,07	0	0	0	Cuadro 12
Reino Unido	2 625,30	687,70	26,19	-225,4	-12,9	5,72	Cuadro 13
Comunidad	33 678,10	16 402,93	48,71	-1 278,4	-368,9	28,86	

CUADRO 2

ALCANCE DEL CONTROL DE LA LIQUIDACIÓN EN BÉLGICA

(en millones de ecus)

Medidas	Gastos	Cubiertos	Porcentaje del total gastos/ingresos de los E.m.	Profundidad del control		
				Control documental	Control en el organismo pagador	Control en los organismos de control o regionales
Restituciones a la exportación	824,90	721,60	48,13	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (6)	
Gastos de cereales	8,50	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Azúcar	33,00	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Aceites y grasas, proteínas	274,70	0,00	0,00		P3 (1)	
Lino, cáñamo y algodón	6,90	0,00	0,00		P3 (1)	
Frutas y hortalizas	0,60	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Vino	0,10	0,00	0,00		P3 (1)	
Tabaco	7,40	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Semillas y lúpulo	3,00	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Gastos de leche	237,30	164,60	10,98	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Carne	69,80	21,43	1,43	P1, P2	P3 (1)	
Pescado	0,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Otros	32,90	36,50	2,43	P1, P2	P3 (1)	
TOTAL GASTOS	1 499,30	944,13	62,97			
Ingresos de cereales	-14,50	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Ingresos de leche	-15,80	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
TOTAL INGRESOS	-30,30	0,00	0,00			
TOTAL	1 469,00	944,13				

(6) P5 cubrió un importe de 683,8 millones, pero no se completaron las pruebas respecto de ninguna partida presupuestaria. Los inspectores de la Comisión no pudieron pronunciarse sobre el total de gastos.

CUADRO 3

ALCANCE DEL CONTROL DE LA LIQUIDACIÓN EN DINAMARCA

(en millones de ecus)

Medidas	Gastos	Cubiertos	Porcentaje del total gastos/ingresos de los E.m.	Profundidad del control		
				Control documental	Control en el organismo pagador	Control en los organismos de control o regionales
Restituciones a la exportación	784,80	389,40	29,90	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2) (7)	
Gastos de cereales	80,40	63,80	4,90	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (10)
Azúcar	16,50	15,20	1,17	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (10)
Aceites y grasas, proteínas	141,60	23,20	1,78	P1	P3 (1)	P4 (6), P5 (2)
Lino, cáñamo y algodón	0,20	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Frutas y hortalizas	0,80	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Vino	0,00	0,00	0,00			
Tabaco	0,00	0,00	0,00			
Semillas y lúpulo	17,50	17,50	1,34	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (10)
Gastos de leche	117,30	71,70	5,50	P1	P3 (1), P4, P5 (8)	P5 (9)
Carne	113,60	90,90	6,98	P1, P2	P3 (1)	
Pescado	1,50	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Otros	28,30	0,00	0,00			
TOTAL GASTOS	1 302,50	671,70	51,57			
Ingresos de cereales	-50,40	-50,40	61,24	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Ingresos de leche	-31,90	-20,20	24,54	P1	P3 (1), P4	
TOTAL INGRESOS	-82,30	-70,60	85,78			
TOTAL	1 220,20	601,10				

(6) P4, P5: de un solo beneficiario.
(7) P5: Debido a las limitaciones de la cobertura, los inspectores de la Comisión no pudieron pronunciarse sobre el total de gastos.
(8) P5: Ayudas a la fabricación de caseína: se comprobaron 4 expedientes: almacenamiento privado de mantequilla, gastos técnicos de la mantequilla, gastos financieros de la mantequilla, otros gastos de la mantequilla. Depreciación de la mantequilla: se comprobaron 3 expedientes. Otras medidas: se comprobaron 4 expedientes.
(9) P5: Se visitó un solo beneficiario.
(10) Se visitó un solo beneficiario.

CUADRO 4

ALCANCE DEL CONTROL DE LA LIQUIDACIÓN EN ALEMANIA

(en millones de ecus)

Medidas	Gastos	Cubiertos	Porcentaje del total gastos/ingresos de los E.m.	Profundidad del control		
				Control documental	Control en el organismo pagador	Control en los organismos de control o regionales
Restituciones a la exportación	1 771,20	860,00	15,89	P1, P2	P3, P4, P5 (2) (9)	
Gastos de cereales	738,30	627,60	11,60	P1, P2	P3 (1), P5 (2)	
Azúcar	113,10	0,00	0	P1, P3	P3 (1)	
Aceites y grasas, proteínas	868,00	184,30	3,41	P1	P3 (1)	P4(6)
Lino, cáñamo y algodón	0,70	0,00	0	P1	P3 (1)	
Frutas y hortalizas	36,90	36,40	0,67	P1, P2	P3 (1)	P4 (8)
Vino	4,60	0,00	0	P1	P3 (1)	
Tabaco	39,80	0,00	0	P1	P3 (1)	
Semillas y lúpulou	4,10	0,00	0		P3 (1)	
Gastos de leche	1 171,60	205,30	3,79	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Carne	642,40	60,50	1,12	P1, P2	P3 (1)	P4 (6)
Pescado	0,10	0,00	0	P1, P2	P3 (1)	
Otros	20,00	0,00	0		P3 (1)	
TOTAL GASTOS	5 410,80	1 974,10	36,48			
Ingresos de cereales	-151,10	0,00	0	P1, P2	P3 (1)	
Ingresos de leche	0,30	0,30	48,47 (10)	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
TOTAL INGRESOS	-150,80	0,30	48,47			
TOTAL	5 260,00	1 974,40				

(6) P4, en 2 de los 16 Länder.
(8) P4: en uno sólo de los 16 Länder. Se visitaron cuatro beneficiarios.
(9) Debido a las limitaciones de la cobertura, los inspectores de la Comisión no pudieron pronunciarse sobre el total de gastos.
(10) El importe cubierto es neto. El porcentaje expresa el grado de cobertura bruto.

CUADRO 5

ALCANCE DEL CONTROL DE LA LIQUIDACIÓN EN GRECIA

(en millones de ecus)

Medidas	Gastos	Cubiertos	Porcentaje del total gastos/ingresos de los E.m.	Profundidad del control		
				Control documental	Control en el organismo pagador	Control en los organismos de control o regionales
Restituciones a la exportación	191,50	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Gastos de cereales	225,20	-7,50	-0,34	P1	P3 (1), P4	P4 (10)
Azúcar	10,60	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Aceites y grasas, proteínas	392,30	282,40	12,73	P1	P3 (1) seguimiento P4	
Lino, cáñamo y algodón	335,80	335,60	15,12	P1	P3 (1), P4 (7)	P4 (7)
Frutas y hortalizas	287,60	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Vino	92,40	77,00	3,47	P1, P2	P5 (11)	P4 (12)
Tabaco	421,50	390,40	17,59	P1, P2	P3 (1), P5 (13)	
Semillas y lúpulo	0,60	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Gastos de leche	3,40	1,50	0,07	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (9)	
Carne	231,70	229,50	10,34	P1, P2	P3 (1)	P4 (6)
Pescado	0,80	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Otros	25,50	8,60	0,39	P1, P2	P3 (1)	P4
TOTAL GASTOS	2 218,90	1 317,50	59,37 (14)			
Ingresos de cereales Ingresos de leche	-7,70	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
TOTAL INGRESOS	-7,70	0,00	0,00			
TOTAL	2 211,20	1 317,50				

(6) P4: Dos Nomos cubiertos.
(7) P4: investigación especial del algodón.
(8) Investigación especial.
(9) P5: «Almacenamiento de queso», ausencia de muestra representativa.
(10) P4: En una sola región. No se visitó ningún beneficiario.
(11) P5: La prueba no se completó. No es posible pronunciarse al respecto.
(12) P4: Se visitó un solo Nomo.
(13) P5: La prueba no se completó. No es posible pronunciarse al respecto.
(14) El grado de cobertura bruto del gasto alcanzó el 60,05 %.

CUADRO 6

ALCANCE DEL CONTROL DE LA LIQUIDACIÓN EN ESPAÑA

(en millones de ecus)

Medidas	Gastos	Cubiertos	Porcentaje del total gastos/ingresos de los E.m.	Profundidad del control		
				Control documental	Control en el organismo pagador	Control en los organismos de control o regionales
Restituciones a la exportación	402,80	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Gastos de cereales	132,40	1,40	0,04	P1	P3 (1)	
Azúcar	32,30	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Aceites y grasas, proteínas	1 055,70	499,50	14,76	P1	P3 (1), P4 (7)	P4 (7) (8), P5 (2)
Lino, cáñamo y algodón	152,60	0,00	0,00	P1		
Frutas y hortalizas	166,30	52,00	1,54	P1, P2	P3 (1)	P4 (9) (10)
Vino	436,70	289,80	8,57	P1, P2	P3, P5 (11)	
Tabaco	82,70	82,70	2,44	P1, P2	P5	P4 (12)
Semillas y lúpulo	7,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Gastos de leche	181,80	70,50	2,08	P1, P2	P3 (1), P4	
Carne	670,10	661,40	19,55	P1, P2	P3 (1)	P4 (6)
Pescado	11,30	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Otros	51,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
TOTAL GASTOS	3 383,10	1 657,30	48,98			
Ingresos de cereales	-59,00	-59,00	88,72	P1	P3 (1)	
Ingresos de leche	-7,50	-7,50	11,28	P1	P3 (1), P4	
TOTAL INGRESOS	-66,50	-66,50	100,00			
TOTAL	3 316,60	1 590,80				

(6) P4: en una sola región.
(7) P4: del aceite de oliva, ayuda al consumo, la prueba no permitió a los inspectores pronunciarse sobre el sistema de control.
(8) P4: del aceite de oliva, ayuda a la producción en dos regiones.
(9) Retirada de una organización de productores.
(10) Frutos de cáscara, se visitaron dos organizaciones de productores.
(11) P5: Las pruebas no se completaron respecto de ninguna partida presupuestaria. No es posible pronunciarse al respecto.
(12) P4: Se visitó un solo beneficiario.

CUADRO 7

ALCANCE DEL CONTROL DE LA LIQUIDACIÓN EN FRANCIA

(en millones de ecus)

Medidas	Gastos	Cubiertos	Porcentaje del total gastos/ingresos de los E.m.	Profundidad del control		
				Control documental	Control en el organismo pagador	Control en los organismos de control o regionales
Restituciones a la exportación	2 940,30	2 103,70	30,49	P1, P2	P3 (7), P4, P5 (8)	
Gastos de cereales	465,00	18,50	0,27	P1	P3 (1), P4, P5 (2)	
Azúcar	161,90	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Aceites y grasas, proteínas	1 149,40	164,30	2,38	P1	P3, P4	P4 (6)
Lino, cáñamo y algodón	21,50	0,00	0,00	P1	P3	
Frutas y hortalizas	80,80	16,60	0,24	P1, P2		
Vino	230,20	86,30	1,25	P1, P2	P3, P5 (10)	
Tabaco	70,90	0,00	0,00	P1		
Semillas y lúpulo	9,70	0,00	0,00	P1		
Gastos de leche	1 012,10	715,80	10,37	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2) (9)	
Carne	766,80	303,20	4,39	P1, P2		
Pescado	6,80	0,00	0,00	P1, P2		
Otros	-14,70	0,00	0,00	P1, P2		
TOTAL GASTOS	6 900,70	3 408,40	49,39			
Ingresos de cereales	-391,00	-391,00	79,04	P1	P3 (1), P4, P5 (2)	
Ingresos de leche	-103,70	-31,10	6,29	P1	P4, P5 (2)	
TOTAL INGRESOS	-494,70	-422,10	85,33			
TOTAL	6 406,00	2 986,30				

(6) P4: Se visitaron dos beneficiarios.
(7) P3: En parte cubierto por auditores externos.
(8) No se completó ninguna prueba respecto de ninguna partida presupuestaria. Por esta razón y otras limitaciones de la cobertura, los inspectores de la Comisión no pudieron pronunciarse sobre el total de gastos.
(9) P5: Las muestras fueron obtenidas a partir de 46,4 millones de francos franceses. Las muestras no eran representativas.
(10) P5: No se completó la prueba de muestras obtenidas a partir de 65,1 millones de ecus. No es posible pronunciarse al respecto.

CUADRO 8

ALCANCE DEL CONTROL DE LA LIQUIDACIÓN EN IRLANDA

(en millones de ecus)

Medidas	Gastos	Cubiertos	Porcentaje del total gastos/ingresos de los E.m.	Profundidad del control		
				Control documental	Control en el organismo pagador	Control en los organismos de control o regionales
Restituciones a la exportación	279,9	185,2	10,54	P1, P2	P3, P4, P5 (2) (6)	
Gastos de cereales	11,8	9,2	0,52	P1, P2	P3, P5 (2)	
Azúcar	8,3	6,8	0,39	P1, P2	P3, P5 (2)	
Aceites y grasas, proteínas	3,5	0	0	P1		
Lino, cáñamo y algodón	0	0	0	P1		
Frutas y hortalizas	0,1	0	0	P1, P2		
Vino	0	0	0			
Tabaco	0	0	0			
Semillas y lúpulo	0,1	0,1	0,01	P1, P2	P3, P5 (2)	
Gastos de leche	589,7	279,7	15,92	P1, P2	P3, P4, P5 (2)	
Carne	832,2	830,8	47,30	P1, P2	P3, P5 (2)	P4 (8)
Pescado	1,1	0	0	P1, P2		
Otros	29,8	0	0	P1 P2		
TOTAL GASTOS	1 756,5	1 311,8	74,68			
Ingresos de cereales	-11,9	0	0			
Ingresos de leche	-13,8	0	0			
TOTAL INGRESOS	-25,7	0	0			
TOTAL	1 730,8	1 311,8				

(6) P5: Debido a las limitaciones de la cobertura, los inspectores de la Comisión no pudieron pronunciarse sobre el total de gastos.
(8) P4: en tres candados.

CUADRO 9

ALCANCE DEL CONTROL DE LA LIQUIDACIÓN EN ITALIA

(en millones de ecus)

Medidas	Gastos	Cubiertos	Porcentaje del total gastos/ingresos de los E.m.	Profundidad del control		
				Control documental	Control en el organismo pagador	Control en los organismos de control o regionales
Restituciones a la exportación	903,70	0,00	0,00	P1		
Gastos de cereales	604,30	259,60	4,73	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (10)
Azúcar	67,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Aceites y grasas, proteínas	1 675,80	1 035,00	18,87	P1	P3 (1), P4 (9)	P4 (6) (7) (8) P5 (2)
Lino, cáñamo y algodón	0,10	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Frutas y hortalizas	395,70	255,40	4,66	P1, P2	P3 (1)	
Vino	440,30	366,30	6,68	P1, P2	P3, P5 (11)	P5 (11)
Tabaco	630,00	607,60	11,08	P1, P2	P3, P5 (11)	P4 (12)
Semillas y lúpulo	7,00	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Gastos de leche	290,10	20,60	0,38	P1	P3 (1), P4, P5 (2)	
Carne	547,40	466,60	8,51	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Pescado	1,90	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Otros	-78,40	0,00	0,00		P3 (1)	
TOTAL GASTOS	5 485,10	3 011,10	54,91			
Ingresos de cereales	-62,10	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Ingresos de leche	-37,20	-37,20	37,46		Investigación especial	
TOTAL INGRESOS	-99,30	-37,20	37,46			
TOTAL	5 385,80	2 973,90				

(6) P4: ayuda al consumo del aceite de oliva en dos regiones.
(7) P5: ayuda al consumo del aceite de oliva, dos beneficiarios.
(8) P4: ayuda al girasol. Se visitó un solo beneficiario.
(9) Ayuda a la produción del aceite de oliva, P4 limitado.
(10) P4: una sola región, dos beneficiarios visitados.
(11) P5: las pruebas no se completaron respecto de ninguna línea presupuestaria. No es posible pronunciarse al respecto.
(12) P4: Una sola región y se visitaron cuatro beneficiarios.

CUADRO 10

ALCANCE DEL CONTROL DE LA LIQUIDACIÓN EN LUXEMBURGO

(en millones de ecus)

Medidas	Gastos	Cubiertos	Porcentaje del total gastos/ingresos de los E.m.	Profundidad del control		
				Control documental	Control en el organismo pagador	Control en los organismos de control o regionales
Restituciones a la exportación	0,90	0,00	0,00	P1		
Gastos de cereales	-0,10	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Azúcar	0,00	0,00	0,00			
Aceites y grasas, proteínas	0,10	0,00	0,00			
Lino, cáñamo y algodón	0,00	0,00	0,00			
Frutas y hortalizas	0,00	0,00	0,00			
Vino	0,00	0,00	0,00			
Tabaco	0,00	0,00	0,00			
Semillas y lúpulo	0,10	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Gastos de leche	2,90	2,50	49,02	P1, P2	P3, P5 (2)	P5
Carne	1,10	0,00	0,00	P1, P2		
Pescado	0,00	0,00	0,00			
Otros	0,10	0,00	0,00			
TOTAL GASTOS	5,10	2,50	49,02			
Ingresos de cereales	-0,70	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Ingresos de leche	-1,70	-1,70	70,83	P1, P2	P3, P4, P5 (2)	
TOTAL INGRESOS	-2,40	-1,70	70,83			
TOTAL	2,70	0,80				

CUADRO 11

ALCANCE DEL CONTROL DE LA LIQUIDACIÓN EN LOS PAÍSES BAJOS

(en millones de ecus)

Medidas	Gastos	Cubiertos	Porcentaje del total gastos/ingresos de los E.m.	Profundidad del control		
				Control documental	Control en el organismo pagador	Control en los organismos de control o regionales
Restituciones a la exportación	1 565,50	1 134,40	40,88	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (7)	
Gastos de cereales	86,20	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Azúcar	39,90	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Aceites y grasas, proteínas	292,20	96,30	3,47	P1	P3 (1), f. u. P4	P4 (6)
Lino, cáñamo y algodón	2,30	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Frutas y hortalizas	0,90	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Vino	0,10	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Tabaco	0,00	0,00	0,00			
Semillas y lúpulo	12,30	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Gastos de leche	722,00	229,00	8,25	P1, P2	P4, P5 (2)	
Carne	21,10	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Pescado	0,00	0,00	0,00			
Otros	32,70					
TOTAL GASTOS	2 775,20	1 459,70	52,60			
Ingresos de cereales	-11,40	0,00	0,00	P1	P3 (1)	
Ingresos de leche	-81,90	-32,40	34,73	P1, P2	P3, P5 (2)	
TOTAL INGRESOS	-93,30	-32,40	34,73			
TOTAL	2 681,90	1 427,30				

(6) P4: Un solo beneficiario.
(7) P5: No se completó ninguna prueba respecto de ninguna partida presupuestaria. Por esta razón y otras limitaciones de la cobertura, los inspectores de la Comisión no pudieron pronunciarse sobre el total de gastos.

CUADRO 12

ALCANCE DEL CONTROL DE LA LIQUIDACIÓN EN PORTUGAL

(en millones de ecus)

Medidas	Gastos	Cubiertos	Porcentaje del total gastos/ingresos de los E.m.	Profundidad del control		
				Control documental	Control en el organismo pagador	Control en los organismos de control o regionales
Restituciones a la exportación	17,50	5,80	1,84	P1, P2	P3, P5 (2)	
Gastos de cereales	18,20	17,90	5,67	P1, P2	P3, P4	P4 (9)
Azúcar	15,90	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Aceites y grasas, proteínas	101,30	16,40	5,20	P1	P3, P4 (7)	P4 (6) (7), P5 (2)
Lino, cáñamo y algodón	0,00	0,00	0,00	P1	P3	
Frutas y hortalizas	39,30	0,00	0,00	P1, P2	P3	P4
Vino	18,20	18,20	5,77	P1, P2	P3, P4, P5 (10)	
Tabaco	12,90	0,00	0,00	P1		
Semillas y lúpulo	0,30	0,00	0,00	P1, P2	P3	
Gastos de leche	4,60	-1,30	-0,41	P1, P2	P3, P4	P4 (8)
Carne	72,20	0,00	0,00	P1, P2		
Pescado	0,80	0,00	0,00	P1, P2		
Otros	14,40	0,00	0,00	P1, P2		
TOTAL GASTOS	315,60	57,00	18,07 (11)			
Ingresos de cereales	0,00	0,00	0,00			
Ingresos de leche	0,00	0,00	0,00			
TOTAL INGRESOS	0,00	0,00	0,00			
TOTAL	315,60	57,00				

(6) Ayuda a la producción del aceite de oliva, una sola región.
(7) P4: limitado.
(8) P4: Se visitó un solo beneficiario.
(9) P4: En dos delegaciones locales del M.A. y dos organizaciones de productores.
(10) P5: Las pruebas no se completaron. No es posible pronunciarse al respecto.
(11) El grado de cobertura bruta alcanzó el 18,89 %.

CUADRO 13

ALCANCE DEL CONTROL DE LA LIQUIDACIÓN EN EL REINO UNIDO

(en millones de ecus)

Medidas	Gastos	Cubiertos	Porcentaje del total gastos/ingresos de los E.m.	Profundidad del control		
				Control documental	Control en el organismo pagador	Control en los organismos de control o regionales
Restituciones a la exportación	562,20	313,70	11,95	P1, P2	P3, P4, P5 (2) (8)	
Gastos de cereales	65,60	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Azúcar	64,80	20,60	0,78	P1, P2	P5 (2)	
Aceites y grasas, proteínas	387,90	52,80	2,01	P1	P3 (1)	P4 (6)
Lino, cáñamo y algodón	0,00	0,00	0,00			
Frutas y hortalizas	3,40	1,20	0,05	P1, P2	P3 (1)	P4 (7)
Vino	0,10	0,00	0,00	P1		
Tabaco	0,00	0,00	0,00			
Semillas y lúpulo	5,80	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Gastos de leche	427,30	66,20	2,52	P1	P3 (1), P4, P5 (2)	P4 (9)
Carne	1 076,10	233,20	8,88	P1, P2	P3 (1), P4, P5 (2)	
Pescado	1,70	0,00	0,00	P1, P2	P4 (7)	
Otros	30,40	0,00	0,00	P1, P2		
TOTAL GASTOS	2 625,30	687,70	26,19			
Ingresos de cereales	-166,20	0,00	0,00	P1, P2	P3 (1)	
Ingresos de leche	-59,20	-12,90	5,72	P1	P3, P4, P5 (2)	P4 (9)
TOTAL INGRESOS	-225,40	-12,90	5,72			
TOTAL	2 399,90	674,80				

(6) P4: Una sola región y se visitaron dos beneficiarios.
(7) P4: una sola región y tres beneficiarios.
(8) P5: debido a las limitaciones de la cobertura, los inspectores de la Comisión no pudieron pronunciarse sobre el total de gastos.
(9) P4: Se visitó un solo beneficiario.

CUADRO 14

LIQUIDACIÓN DE CUENTAS 1991

— gastos excluidos por mercado/Estado miembro

Estado miembro	Restituciones a la exportación		Cereales, azúcar, semillas, lúpulo		Aceites, grasas, proteínas		Lino, cáñamo, algodón		Vino	
	Moneda nacional	Ecu	Moneda nacional	Ecu	Moneda nacional	Ecu	Moneda nacional	Ecu	Moneda nacional	Ecu
Bélgica										
Dinamarca	938 101,10	118 921	338 086,56	42 858	205 496	26 050				
Alemania	156 567 553,40	76 229 395	13 040 703,06	6 349 240						
Grecia	650 662 326	3 017 452	83 521 994	387 334	2 476 647 907	11 485 477	16 735 309 160	77 610 149	733 908	3 404
España	-13 896 153	-107 984	-11 256 912	-87 475	26 409 616	205 224				
Francia	429 045,10	61 677	16 864 266	2 424 302	2 814 504	404 596				
Luxemburgo										
Italia	12 156 278 030	7 919 864	45 541 044 728	29 670 173	52 002 737 040	33 879 991			3 937 167 601	2 565 080
Irlanda	4 335 764,80	5 640 401	-37 904,86	-49 310						
Países Bajos	1 796 131,50	775 498	-708 535,97	-305 918						
Portugal	14 805 492	82 529	-70 982 476	-395 670	161 174 966	898 421			83 287 646	464 262
Reino Unido	880 186,51	1 257 896	535,19	765	38 546	55 087				
Total mercado		94 995 648		38 036 297		46 954 846		77 610 149		3 032 746

Estado miembro	Tabaco		Leche y productos lácteos		Carne y pescado		Otros		Total Estado miembro	
	Moneda nacional	Ecu	Moneda nacional	Ecu	Moneda nacional	Ecu	Moneda nacional	Ecu	Moneda nacional	Ecu
Bélgica			101 394 471	2 394 728	3 736 843	88 257			105 131 314	2 482 985
Dinamarca			1 337 048,60	169 494	86 465,31	10 961			2 905 197,57	368 285
Alemania			91 219 009	44 412 585	3 132 135,96	1 524 970			263 959 401,42	128 516 189
Grecia	9 847 935 040	45 669 888	2 010 015 663	9 321 466	148 428 230	688 337	237 660 605	1 102 153	32 190 914 833	149 285 661
España	29 073 478	225 924	71 870 823 240	558 493 268	200 924 405	1 561 342	9 159 316	71 175	72 111 236 990	560 361 474
Francia			67 628 373	9 721 833	2 728 128,84	392 179	14 615,33	2 101	90 478 932,27	13 006 686
Luxemburgo			1 447 191	34 204					1 447 191	34 204
Italia	31 732 825 833	20 674 063	1 238 046 669 626	806 592 354	95 469 690 713	62 198 885	5 149 601	3 355	1 478 891 563 172	963 503 765
Irlanda			48 787,57	63 468	1 495 126,15	1 945 011			5 841 773,66	7 599 569
Países Bajos			-2 691 569,21	-1 162 113	28 371,39	12 250			-1 575 602,29	-680 282
Portugal							6 557 630	36 554	194 843 258	1 086 095
Reino Unido			268 733,38	384 054	3 707 322,09	5 298 240	-2 767 091,7	-3 954 519	2 128 241,44	3 041 522
Total mercado		66 569 875		1 430 425 341		73 720 431		-2 739 181		1 828 606 152

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Observaciones preliminares

A petición del Parlamento Europeo, el Tribunal emitió un proyecto de dictamen sobre la decisión adoptada el 21 de diciembre de 1994 relativa a la liquidación de cuentas del ejercicio 1991. Los trabajos preparatorios de dicha decisión se llevaron a cabo, en su mayor parte, en el período comprendido entre marzo de 1992 y mediados del año 1993. Al analizar la liquidación de cuentas del ejercicio en cuestión, realizada por la Comisión, no deben olvidarse los progresos realizados en el ámbito de las técnicas de investigación y la reforma del procedimiento de liquidación, referida tanto a la ejecución de las tareas como a las disposiciones legales.

Un gran número de las críticas formuladas por el Tribunal se refiere a problemas bien conocidos por la Comisión desde hace tiempo, la cual encargó en 1991 al grupo de trabajo «Belle» que analizara las causas profundas de dichos problemas y que propusiera soluciones operativas. Las conclusiones y propuestas del grupo se presentaron en octubre de 1992 y fueron aprobadas por la Comisión en marzo de 1993. Tras largas y detalladas discusiones con los Estados miembros, y una vez recibidas las observaciones de los mismos y los dictámenes del Parlamento y del Tribunal de Cuentas, los fundamentos jurídicos de la reforma fueron adoptados por el Consejo el 23 de mayo de 1995 y la Comisión aprobó sus disposiciones de aplicación el 7 de julio de 1995. La reforma entrará en vigor durante el ejercicio 1996.

Es inevitable que la liquidación de los ejercicios intermedios se realice sobre el fundamento jurídico anterior a la reforma, acompañada de la introducción progresiva de aquellos principios de la reforma susceptibles de ser adaptados sin modificar el marco jurídico.

La reforma permitirá a la Comisión efectuar investigaciones más exhaustivas en ámbitos seleccionados, sin verse obligada a dispersar sus limitados recursos en un esfuerzo por cubrir todos los sectores para cada ejercicio, objetivo poco realista que da origen a muchas de las deficiencias de la liquidación del ejercicio 1991 señaladas por el Tribunal.

Método aplicado por la Comisión para controlar el gasto de la sección de Garantía del FEOGA y el grado de cobertuva conseguido

1. Los auditores de la Comisión disponen de un manual operativo interno que constituye una guía fiable, pero que no debe seguirse exhaustivamente en todas las investigaciones. Algunas comprobaciones pueden ser innecesarias, por haber sido ya llevadas cabo por empresas de auditoría externas contratadas por la Comisión, y otras no son pertinentes, por ejemplo en aquellos casos en que es imposible realizar controles sobre documentos en una investigación, con carácter preventivo, sobre los sistemas de control interno de los Estados miembros, previamente a la ejecución de los pagos. Los auditores deben adaptar los principios que se establecen en la guía en función de los objetivos específicos de cada investigación.

   No obstante, es cierto que las tareas previstas para cada investigación no siempre pudieron llevarse a cabo en la práctica, debido a la escasez de recursos humanos. La Comisión señaló que la Unidad responsable de la liquidación hubiera necesitado 15 agentes suplementarios, lo que no fue posible por limitaciones presupuestarias.

2. (a) La Comisión no puede analizar y evaluar sistemáticamente la totalidad de las instrucciones y procedimientos de los Estados miembros referentes a cada una de las medidas financiadas por la Sección Garantía del FEOGA. Dicha evaluación se lleva a cabo a petición expresa de los Estados miembros y la Comisión evalúa el procedimiento en cuestión en el marco de su programa de trabajo anual. Las insuficiencias e irregularidades detectadas determinarán la apreciación de los riesgos inherentes a cada medida en el programa de trabajo del siguiente año.

2. (b) Desde finales de 1994, el Tribunal transmite a la Comisión la copia de sus cartas a los Estados miembros, en las que se habilita a la Comisión a adoptar las medidas necesarias, que incluyen una corrección financiera en el marco de la liquidación de cuentas, en los casos en los que ésta suscriba la interpretación de los reglamentos realizada por el Tribunal y los Estados miembros no rebatan los hechos imputados.

2. (c) El trabajo de cada auditor es supervisado por un jefe de equipo responsable de tres o cuatro auditores. La documentación se mejorará de acuerdo con las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas.

2. (d) Se completaron las reconciliaciones respecto de la totalidad de las líneas presupuestarias materiales, excepto en dos casos. Es cierto que el examen de la conformidad de los gastos con la normativa comunitaria fue excluido expresamente de las tareas

llevadas a cabo por los auditores externos, que, por otra parte, no se limitaron a comprobar que las declaraciones anuales se correspondían con las cuentas de los Estados miembros, sino que también verificaron y evaluaron los sistemas de control aplicados por los organismos pagadores, con el fin de comprobar la observancia de la normativa comunitaria previamente a la ejecución de los pagos. En algunos casos, los auditores externos estimaron que los sistemas de control no ofrecían las garantías necesarias.

2. (e) y (f) Es cierto que los sistemas de control no son examinados en su totalidad todos los años y que algunas auditorías se concentran en un elemento concreto de un procedimiento de control (por ejemplo, los controles aduaneros en el caso de las mercancías exportadas) y no sobre las actividades de todos los organismos que intervienen en la gestión de una medida. En 1991, los auditores externos examinaron doce organismos pagadores, número que se duplicó en los años ulteriores. Dada la multiplicidad de organismos pagadores (más de 150) y el número mucho más elevado de servicios encargados de comprobar y autorizar las solicitudes de ayuda, la Comisión se ve obligada a ser muy selectiva en la realización de las investigaciones. Incluso una vez efectuada la reforma del procedimiento de liquidación, la Comisión se enfrentará a la tarea de liquidar las cuentas de más de 100 organismos pagadores sobre los que las autoridades nacionales no tienen poder de control, en el caso de países descentralizados como Alemania y España.

3. y 4. Los informes y cartas en los que se informa a los Estados miembros de las conclusiones de la Comisión contienen un gran número de observaciones de importancia muy variable. Con harta frecuencia, las respuestas de los Estados miembros son satisfactorias y las razones para no formular más observaciones al respecto son evidentes. Cuando éste no sea el caso, se realizará un mayor esfuerzo para obtener la información solicitada por el Tribunal.

5. El diálogo con cada Estado miembro permite a sus representantes transmitir la información y las aclaraciones pendientes y tomar nota de aquellos puntos que deberán ser objeto de clarificación posterior. Dicho diálogo permite, asimismo, examinar las conclusiones provisionales y ofrece al Estado miembro en cuestión la posibilidad de presentar sus argumentos mejor que mediante carta. Las conclusiones de cada reunión se reflejan en un acta que se transmite al Estado miembro por télex. Las conclusiones finales se adoptarán en el marco de posteriores discusiones bilaterales y de consultas entre los distintos servicios.

Evaluación de los principales importes excluidos

9. Consciente de la necesidad de disponer de una muestra más representativa, la Comisión utilizó herramientas informáticas avanzadas que le permitieron examinar los documentos de pago presentados por los Estados miembros, señalar las posibles anomalías y seleccionar muestras de acuerdo con criterios de riesgo y mediante técnicas de investigación estadísticamente válidas. Dichas herramientas se introdujeron por primera vez en 1993 y en la actualidad se utilizan de forma general. No obstante, es poco probable establecer una pérdida en detrimento del Fondo a partir de la extrapolación de los resultados del examen de documentos seleccionados. La existencia de puntos débiles en materia de control no implica la irregularidad de cada transacción, pero sí significa que las posibles irregularidades han tenido más oportunidades de no ser detectadas por el órgano de control. Por esta razón, la Comisión aplicó en estos casos índices de corrección basados en la evaluación de las pérdidas derivadas de las deficiencias del control.

10. La evaluación del riesgo reposa en criterios relativos al número y la naturaleza de las deficiencias en materia de control. El Estado miembro en cuestión es informado de las deficiencias observadas. La evaluación del riesgo corresponde en primer lugar al auditor que realizó la visita *in situ* y debe realizarse en consulta con todos los servicios interesados. A partir de la liquidación de 1992, el órgano de conciliación creado por la Decisión 94/442/CE de la Comisión podrá, a petición del Estado miembro, examinar la corrección propuesta y transmitir sus conclusiones sobre el índice aplicado.

Es cierto que los recursos de que dispone impiden a la Comisión comprobar todas las explicaciones facilitadas por los Estados miembros, pero la documentación justificativa debe presentarse para ser examinada en la medida de lo posible.

11. Tal como se indica en el punto 9, la Comisión cuenta actualmente con el equipo necesario para proceder al muestreo de las transacciones sobre una base estadística que permita realizar extrapolaciones válidas.

13. Al término de las comprobaciones efectuadas en las seis regiones seleccionadas, la Comisión estableció la insuficiencia de los controles realizados por Italia en el ámbito de la prima por oveja, debido al carácter inadecuado de las instrucciones nacionales y a la falta de vigilancia respecto a la ejecución de los controles. Estas deficiencias siguen sin ser subsanadas desde hace numerosos años. Las estadísticas nacionales se llevan a cabo por un organismo independiente del organismo pagador y muestran que el número de cabezas de ganado ovino y caprino en Italia era substancialmente menor que el que se había presentado para la obtención de las primas. Por consiguiente, se rechazó el gasto en razón de la diferencia existente entre ambas cifras.

15. Se consideró adecuada una corrección a tanto alzado del 2 %, considerando el riesgo inherente al sistema nacional irlandés, que incluía un índice de comprobación *in situ* de hasta el 100 %, ajustado en función de la aplicación de dicho sistema en las regiones visitadas.

16. En el caso mencionado por el Tribunal, Irlanda había omitido exigir garantías a propósito de anticipos pendientes durante largo tiempo.

17. La Comisión no deseó penalizar a Italia por los efectos en el gasto agrícola resultantes de sus esfuerzos por combatir el crimen organizado.

18. En el caso de las exportaciones de tabaco procedente de Grecia, la Comisión tenía la prueba de que la ausencia de controles había originado graves irregularidades en la exportación de tabaco a Albania y Bulgaria. Las correcciones alcanzaron el 100 % del importe de las subvenciones pagadas para el tabaco exportado a dichos destinos.

22. (a) La falta de registro catastral y de medios que permitan medir los campos con precisión caracteriza todos los programas de ayuda en Grecia. Es necesario realizar una gran inversión para poner fin a esta carencia estructural. Bajo la presión de la Comisión, y con la contribución financiera de la Comunidad, se han iniciado estudios piloto sobre la determinación de parcelas y en la actualidad se está llevando a cabo un trabajo cartográfico casi para la totalidad de las tierras agrícolas en Grecia. Por consiguiente, no se consideró necesario proceder a una corrección financiera.

22. (b) Las conclusiones de las investigaciones en curso en Estados miembros distintos de Irlanda y Dinamarca se establecerán en el marco de la liquidación de 1992.

22. (c) Todos los Estados miembros experimentan dificultades en la aplicación de los nuevos programas. En el caso de España, se trata de un país que entró en la Comunidad Europea poco tiempo antes de las primeras dificultades vinculadas con la gestión de la prima al ganado vacuno, en los años 1987—1989. Con el fin de poner remedio a dichas dificultades, España adoptó en 1989 un sistema basado en los mataderos y subsanó las deficiencias del mismo tan pronto como fueron señaladas por la Comisión. En vista de la rapidez con la que España actuó de forma decisiva, no se consideró apropiado aplicar correcciones para los períodos anteriores a la comunicación de los resultados señalados por la Comisión.

22. (d) Los resultados del examen de la Comisión de los controles efectuados en 1992 se tomarán en consideración en el marco de la liquidación de 1992. No se realizó ninguna inspección en las dos prefecturas señaladas, debido a la actividad de bandas locales.

22. (e) y (f) Las dificultades prácticas a las que se enfrentaron los Estados miembros en la aplicación de las nuevas medidas son reconocidas por la Comisión y tenidas en cuenta debidamente en la liquidación de cuentas, de forma que se eviten las desigualdades de tratamiento.

23. Se invita a Grecia no solamente a mejorar considerablemente sus controles en el sector del algodón durante la campaña de comercialización presente y futuras, sino también a efectuar controles posteriores sobre desmotadores beneficiarios seleccionados. Los servicios de la Comisión están supervisando la realización de estos controles y, a finales de 1995, se presentará una evaluación de su eficacia. En ese momento, se podrán evaluar mejor las pérdidas efectivas imputables a la irregularidad, y se dispondrá de información acerca de los importes recuperados de los beneficiarios por parte de las autoridades griegas.

24. (a) Las autoridades alemanas transmitieron la información solicitada durante largo tiempo por la Comisión, seis meses después de la expiración del plazo fijado para la transmisión de la información solicitada y aplicable a todos los Estados miembros. Después de haber dudado en aceptar la información facilitada fuera del plazo, la Comisión aplicó finalmente una corrección proporcional a la inobservancia de la fecha de expiración del plazo.

24. (b) Los medios en personal son insuficientes para comprobar *in situ* la totalidad de las informaciones transmitidas por los Estados miembros.

25. Al adoptar la decisión de liquidación de 1991, la Comisión estimó que no era posible, considerados los medios disponibles, ofrecer más garantías en cuanto a las cuentas. La decisión se saldó con la devolución por parte de los Estados miembros de más de 1 500 millones de ecus [1], lo que representa el 5 % del total declarado.

Gestión presupuestaria

26. Las conclusiones comunes del Consejo y de la Comisión de 21 de octubre de 1994 permitieron resolver el desacuerdo existente entre la Comisión y algunos Estados miembros.

Por consiguiente, la Comisión adoptó el 30 de noviembre de 1994 una decisión que modifica la decisión de liquidación de cuentas relativa a los ejercicios 1989 y 1990. La decisión de fraccionar el coste para los Estados miembros en cuatro anualidades iguales durante los ejercicios 1995 a 1998 no es contraria al respeto del principio de la anualidad.

El fraccionamiento en varios ejercicios de la recuperación de los importes no constituye incumplimiento del principio de anualidad presupuestaria, dado que el producto de la liquidación de cuentas, en razón de su carácter aleatorio, no es objeto de una previsión ni de consignación presupuestaria (excepto a título provisional y en el caso de importes que no incluyen las posibles recuperaciones suplementarias).

Por otra parte, el apartado 3 del artículo 102 del Reglamento Financiero no impone la obligación, prevista anteriormente, de contabilizar los resultados de la liquidación en el ejercicio en el que se adoptó la decisión.

Asimismo, los demás textos por los que se rige la liquidación de cuentas, en particular los Reglamentos (CEE) nº 729/70 sobre la financiación de la PAC y nº 1723/72 sobre la liquidación de cuentas, no incluyen ninguna disposición al respecto.

27. Los importes puestos a disposición por los Estados miembros no corresponden al ingreso de un recurso propio. Al tratarse del resultado de la liquidación de cuentas, la contabilización de dichos importes debe ajustarse a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 102 del Reglamento Financiero. Éste prevé que «El resultado de la decisión de liquidación ... se contabilizará en un único artículo como gasto en más o en menos.».

Conclusiones

28. y 29. La mayor parte de las recomendaciones del Tribunal que figuran en su dictamen sobre la reforma del procedimiento de liquidación fueron tomadas en consideración en los actos jurídicos. Dado que el dictamen fue recibido muy tarde, dichas recomendaciones se han reflejado más en las disposiciones de aplicación que en el Reglamento del Consejo.

Cuando las correcciones se basan en porcentajes a tanto alzado, se lleva a cabo una apreciación objetiva del número y de la naturaleza de los puntos débiles en materia de control, que exponen a los fondos comunitarios al riesgo de irregularidades inadvertidas. No existe otra forma mejor de evaluar posteriormente las verdaderas pérdidas que la irregularidad ha causado para el fondo y, tal como ha señalado el Tribunal, este método ha sido formalizado por una modificación del Reglamento (CEE) nº 729/70.

30. El principal obstáculo al que se enfrenta la Comisión en la realización de la liquidación de cuentas reside en la multiplicidad de servicios responsables, en cada Estado miembro, de verificar y autorizar los gastos, en particular en aquellos casos en los que ninguna autoridad nacional vigila eficazmente los servicios en cuestión, por razones que van desde la independencia de éstos (Länder alemanes, comunidades autónomas españolas y, cada vez en mayor medida, «naciones» británicas y regiones belgas) a una ausencia de infraestructuras de control (como en el caso de Grecia y de Italia). En estas condiciones, la Comisión no puede depender del sistema de control de los Estados miembros para obtener una plena garantía de la fiabilidad de las declaraciones nacionales de gasto, y debe llevar a cabo sus propias investigaciones en el mayor número posible de servicios independientes que le permitan los medios de que dispone.

Desde la adopción de la reforma del procedimiento de liquidación, los Estados miembros deben garantizar un nivel suficiente de

[1] A los tipos de cambio de 1995.

control financiero y de coordinación de sus organismos pagadores, así como limitar el número de estos últimos. Una vez que la reforma se lleve a cabo, la Comisión alcanzará un nivel de garantía razonable que no exija esfuerzos desproporcionados con respecto a los resultados esperados. No obstante, la Comisión debe determinar la eficacia de los instrumentos de control de los Estados miembros, la acreditación de los organismos pagadores y la certificación de sus cuentas, con el fin de evaluar su grado de fiabilidad. Asimismo, continuará realizando investigaciones relativas a la conformidad de los pagos ejecutados por 100 organismos pagadores aproximadamente.

La Comisión hubiera deseado crear 15 puestos suplementarios para reforzar la unidad responsable de la liquidación de cuentas, pero no contó con los recursos presupuestarios necesarios. Dichos puestos suplementarios, junto con la contratación de agentes cualificados mediante concursos organizados conjuntamente con el Tribunal de Cuentas, permitirían disponer de un grado de seguridad razonable en cuanto a la legalidad y la regularidad de los gastos de garantía. Con la plantilla actual, la Comisión se ve obligada a esperar que todos los Estados miembros asuman sus nuevas responsabilidades en el marco de la reforma del procedimiento de liquidación.