DICTAMEN Nº 4/2010

(presentado en virtud del artículo 322 TFUE)

sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas en relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior

(2010/C 145/02)

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 322, junto con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y, en particular, su artículo 106 *bis*,

Vista la propuesta de Reglamento [1] del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas [2] (en lo sucesivo, «el Reglamento financiero») en relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior,

Vista la solicitud de dictamen del Consejo sobre la citada propuesta, recibida por el Tribunal el 8 de abril de 2010,

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

Estructura del Servicio Europeo de Acción Exterior

1. La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo para la que se solicita el dictamen del Tribunal de Cuentas está dirigida a modificar el Reglamento financiero vigente para adaptar sus disposiciones a la naturaleza específica del Servicio Europeo de Acción Exterior (en lo sucesivo, el SEAE), cuya existencia está prevista en el artículo 27, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea tras su modificación por el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. El SEAE será un organismo autónomo de la Unión que estará situado bajo la autoridad del Alto Representante y le asistirá en el cumplimiento de su mandato. La organización y el funcionamiento del SEAE se regirán mediante una decisión del Consejo, cuya propuesta tiene fecha de 25 de marzo de 2010.

2. Para garantizar la continuidad del funcionamiento de las delegaciones actuales, se considerará que la ejecución de los gastos operativos por los jefes de delegación equivaldrá a la ejecución del presupuesto por la Comisión mediante gestión centralizada directa, aunque el SEAE constituya una institución separada.

3. El SEAE estará compuesto de servicios centrales y de delegaciones de la Unión en terceros países y organizaciones internacionales. Cada delegación será dirigida por un jefe de delegación, cuyas atribuciones se extenderán a todo el personal que compone la misma.

4. El personal del SEAE estará compuesto de funcionarios de la Secretaría General del Consejo, funcionarios de la Comisión y miembros del cuerpo diplomático de los Estados miembros en comisión de servicio que serán nombrados agentes temporales según el Estatuto de los funcionarios. En todo lo referente al personal, el SEAE se considerará una institución en el sentido atribuido por el Estatuto de los funcionarios.

Observaciones generales

Naturaleza del SEAE a los efectos del Reglamento financiero

5. El Tribunal toma nota, según se instaba en el informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior de 23 de octubre de 2009 [3], de que el SEAE será un servicio de categoría *sui generis*, que por un lado recibirá la consideración de institución a efectos del Reglamento financiero, tendrá atribuida una sección separada del presupuesto y estará sujeta por tanto a la aprobación de su gestión por el Parlamento Europeo, pero que, por otro lado, seguirá siendo sobre todo en el nivel de las delegaciones el servicio competente de la Comisión para la ejecución de numerosos créditos operativos que dependerán de la sección «Comisión» del presupuesto.

Gestión de la nueva estructura

6. El personal de las delegaciones estará formado por agentes del SEAE y de la Comisión (la institución que ejecuta el presupuesto y gestiona los programas, de acuerdo con el artículo 17 del TUE y el artículo 317 del TFUE), la cual subdelegará en los jefes de delegación la facultad de ejecutar créditos operativos en su nombre. La nueva estructura del SEAE y las funciones de los jefes de delegación de la Unión hacen que estos dependan de dos entidades diferentes a la vez, situación a la que parece haberse buscado una solución mediante el nuevo artículo propuesto 60 *bis*, apartados 2 y 3. El Tribunal hace constar que deberá prestarse atención al gestionar la nueva estructura para, entre otras cosas, evitar conflicto de prioridades.

[1] COM(2010) 85 final, de 24 de marzo de 2010.
[2] DO L 248 de 16.9.2002, p. 1.
[3] Informe de la Presidencia al Consejo Europeo sobre el Servicio Europeo de Acción Exterior, documento 14930/09 del Consejo.

Mecanismos de aplicación

7. En su Informe Especial nº 10/2004, el Tribunal señaló los significativos progresos alcanzados en la gestión de la ayuda exterior dentro del proceso de «desconcentración», entre los que figuraban el refuerzo de las unidades operativas y de finanzas de las delegaciones y la aplicación de procedimientos financieros más sólidos, todo lo cual mejoró la regularidad, la rapidez y la calidad de los servicios facilitados. El Tribunal considera de extrema importancia mantener e intensificar el grado de rendición de cuentas, responsabilidad y calidad de la gestión financiera llevada a cabo en las delegaciones. La futura estructura organizativa de las delegaciones de la Unión no debe poner en peligro la eficacia de sus funciones operativas y financieras ni tampoco la separación de funciones.

8. En este contexto, la propuesta debe considerarse como un intento de salvaguardar, en la medida de lo posible, las normas y los procedimientos internos establecidos en la Comisión para la ejecución de sus créditos ante un marco institucional nuevo y más complejo.

9. Sin embargo, el Tribunal manifiesta su preocupación por que el hecho de este objetivo se quiera alcanzar mediante: a) importantes excepciones al Reglamento financiero, dado que las funciones de ejecución presupuestaria de la Comisión se subdelegan a ordenadores de pagos (jefes de delegación) que ya no pertenecen a los servicios de esta institución; b) una mayor complejidad en la gestión financiera, en las misiones de comunicación y en las operaciones de las delegaciones, y c) una incertidumbre considerable acerca de la asignación presupuestaria y la gestión de los gastos administrativos y de apoyo de las delegaciones de la Unión, una cuestión que queda sin aclarar en la propuesta.

Observaciones específicas

10. El Tribunal manifiesta una preocupación específica por cuatro de las disposiciones modificadas y propone enmiendas al texto, que figuran en el cuadro anexo al presente Dictamen.

La enmienda propuesta tendrá incidencia en toda la ejecución presupuestaria «centralizada indirecta» y no solo en el SEAE

11. *Artículo 30*. La Comisión propone sustituir el párrafo primero del apartado 3 del artículo 30 por un nuevo texto, según el cual facilitará, del modo más adecuado, la información relativa a los beneficiarios de fondos procedentes del presupuesto de que disponga en caso de que el presupuesto se ejecute de modo centralizado de conformidad con el artículo 53 *bis*. El nuevo artículo 53 *bis* establece que cuando la Comisión ejecute el presupuesto de modo centralizado, las funciones de ejecución serán ejercidas directamente por sus servicios o por las delegaciones de la Unión, o bien indirectamente según los artículos 54 a 57.

12. Como consecuencia de la lectura combinada de los nuevos artículos 30, apartado 3, párrafo primero, y 53 *bis*, la obligación de la Comisión de disponer de información sobre los beneficiarios de fondos procedentes del presupuesto se aplica indistintamente a las situaciones en que el presupuesto se ejecuta centralizadamente, tanto de forma directa como indirecta. Ahora bien, el artículo 30, apartado 3, párrafo primero, en su versión actual, limita la obligación de la Comisión de disponer de información sobre los beneficiarios de fondos procedentes del presupuesto exclusivamente a los casos en que el presupuesto se ejecute de modo centralizado y directo.

13. La ampliación de la obligación de la Comisión de disponer de información sobre los beneficiarios de fondos procedentes del presupuesto a los casos de gestión centralizada indirecta no es exclusiva del SEAE, por lo que dicha ampliación debería rebasar el ámbito de la propuesta y aplicarse a toda la gestión centralizada indirecta. Para garantizar la coherencia con la práctica existente, el nuevo artículo 30, apartado 3, párrafo primero, tendría que modificarse del modo siguiente:

> «La Comisión facilitará, del modo más adecuado, la información relativa a los beneficiarios de fondos procedentes del presupuesto de que disponga en caso de que el presupuesto se ejecute de modo centralizado y directamente por sus servicios o por las delegaciones de la Unión de conformidad con el artículo 51, párrafo segundo, y la información relativa a los beneficiarios facilitada por las entidades en las que haya delegado competencias de ejecución en los demás modos de gestión.».

Se refuerza la obligación de los jefes de delegación de la Unión de rendir cuentas por su actuación, pero la modificación referida al conflicto de intereses no parece ser coherente con el Reglamento financiero

14. *Artículo 60* bis. Su finalidad parece ser la de reforzar el principio de que, cuando actúen como ordenadores subdelegados, los jefes de delegación de la Unión estén sujetos a los mismos principios en materia de rendición de cuentas que otros ordenadores subdelegados (establecidos en el artículo 60 del Reglamento financiero). El Tribunal considera importante insistir en las obligaciones de los jefes de delegación de la Unión en este sentido.

15. No obstante, el párrafo segundo hace responsables a los jefes de delegación de la Unión, entre otros extremos, de prevenir cualquier conflicto de intereses. Habría que evitar en este contexto la referencia al «conflicto de intereses», dado que parece abarcar el otro tipo de «conflicto de intereses» que se define en el artículo 52 del Reglamento financiero. Para mantener la coherencia, los conceptos deben obedecer a la misma definición en todas las disposiciones del Reglamento financiero. El Tribunal propone enmendar el artículo 60 *bis*, apartado 1, a la vista de estas consideraciones.

Deben clarificarse las competencias del auditor interno

16. *Artículo 85*. Por razones de coherencia, eficiencia y rentabilidad, el Tribunal aprueba la elección del auditor interno de la Comisión para que actúe también como auditor interno del SEAE. No obstante, la redacción de este párrafo que se añade al

artículo 85 del Reglamento financiero da la impresión de que el auditor interno de la Comisión no ejerce las mismas competencias respecto del SEAE que respecto de los servicios de la Comisión, y de que este ejercicio puede variar según la sección presupuestaria —SEAE o Comisión— objeto de ejecución. Con el fin de evitar cualquier ambigüedad acerca de las competencias del auditor interno, el Tribunal sugiere que se sustituya el párrafo añadido que se proponía por el texto siguiente:

«El auditor interno de la Comisión ejercerá respecto del Servicio Europeo de Acción Exterior que se cita en el artículo 1 las mismas competencias que tenga conferidas respecto de los servicios de la Comisión.».

Algunas modificaciones parecen tener escaso o nulo sentido

17. *Artículo 165*. El sentido de la modificación propuesta al artículo 165 no resulta claro y el Tribunal no ve necesario que se cambie este artículo tras la enmienda del artículo 53 *bis*.

18. *Artículo 185*. La modificación propuesta al artículo 185 no tiene sentido. La analogía respecto del alcance de las competencias del auditor de la Comisión solo debe aplicarse en referencia a los servicios de esta institución, por lo que el Tribunal propone que no se modifique el artículo 185.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión del día 29 de abril de 2010.

Por el Tribunal de Cuentas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

ANEXO

Propuesta de la Comisión	Recomendación del Tribunal
Artículo 1	*Artículo 1*
3) En el artículo 30, apartado 3, el párrafo primero se sustituye por el texto siguiente: «La Comisión facilitará, del modo más adecuado, la información relativa a los beneficiarios de fondos procedentes del presupuesto de que disponga en caso de que el presupuesto se ejecute de modo centralizado de conformidad con el artículo 53 *bis*, y la información relativa a los beneficiarios facilitada por las entidades en las que haya delegado competencias de ejecución en los demás modos de gestión».	3) En el artículo 30, apartado 3, el párrafo primero se sustituye por el texto siguiente: «La Comisión facilitará, del modo más adecuado, la información relativa a los beneficiarios de fondos procedentes del presupuesto de que disponga en caso de que el presupuesto se ejecute de modo centralizado ~~de conformidad con el artículo 53 bis,~~ y directamente por sus servicios o por las delegaciones de la Unión, de conformidad con el artículo 51, párrafo segundo, y la información relativa a los beneficiarios facilitada por las entidades en las que haya delegado competencias de ejecución en los demás modos de gestión».
9) En la sección 2, se añade el artículo 60 *bis* siguiente: «*Artículo 60* bis 1. En los casos en que los jefes de delegación de la Unión actúen como ordenadores subdelegados de conformidad con el artículo 51, párrafo segundo, cooperarán estrechamente con la Comisión para la ejecución adecuada de los fondos, con el fin de garantizar, en particular, la legalidad y la regularidad de las transacciones financieras, el respeto del principio de buena gestión financiera en la gestión de los fondos y la protección efectiva de los intereses financieros de la Unión. Con este fin, tomarán las medidas necesarias para prevenir cualquier situación susceptible de comprometer la responsabilidad de la Comisión en relación con la ejecución del presupuesto que se les haya subdelegado, así como cualquier conflicto de intereses o prioridades que tengan impacto en la ejecución de las tareas de gestión financiera que se les haya subdelegado. En el caso de que se presente una de las situaciones o conflictos mencionados en el párrafo segundo, los jefes de delegación de la Unión informarán sin demora al servicio responsable de la Comisión y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.».	9) En la sección 2, se añade el artículo 60 *bis* siguiente: «*Artículo 60* bis 1. En los casos en que los jefes de delegación de la Unión actúen como ordenadores subdelegados de conformidad con el artículo 51, párrafo segundo, cooperarán estrechamente con la Comisión para la ejecución adecuada de los fondos, con el fin de garantizar, en particular, la legalidad y la regularidad de las transacciones financieras, el respeto del principio de buena gestión financiera en la gestión de los fondos y la protección efectiva de los intereses financieros de la Unión. Con este fin, tomarán las medidas necesarias para prevenir cualquier situación susceptible de comprometer la responsabilidad de la Comisión en relación con la ejecución del presupuesto que se les haya subdelegado, así como cualquier conflicto de ~~de intereses~~ prioridades que tengan impacto en la ejecución de las tareas de gestión financiera que se les haya subdelegado. En el caso de que se presente una de las situaciones o conflictos mencionados en el párrafo segundo, los jefes de delegación de la Unión informarán sin demora al servicio responsable de la Comisión y al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.».
12) En el artículo 85, se añaden los párrafos siguientes: «A los fines de la auditoría interna del SEAE, los jefes de delegación de la Unión, en calidad de ordenadores subdelegados, de conformidad con el artículo 51, párrafo segundo, estarán sujetos a las competencias de verificación del auditor interno de la Comisión para la gestión financiera que se les haya subdelegado. Por razones de coherencia, eficiencia y rentabilidad, el auditor interno de la Comisión también actuará como auditor interno del SEAE por lo que se refiere a la ejecución presupuestaria de la sección del presupuesto correspondiente al SEAE.».	12) En el artículo 85, se añade el párrafo siguiente: «El auditor interno de la Comisión ejercerá respecto del Servicio Europeo de Acción Exterior que se cita en el artículo 1 las mismas competencias que tenga conferidas respecto de los servicios de la Comisión.».
14) En el artículo 165, la primera fase se sustituye por el texto siguiente: «La realización de acciones por parte de terceros países beneficiarios u organizaciones internacionales estará sujeta al control de la Comisión, de conformidad con el artículo 53 *bis*.».	14) En el artículo 165, la primera fase se sustituye por el texto siguiente: «La realización de acciones por parte de terceros países beneficiarios u organizaciones internacionales estará sujeta al control de la Comisión ~~de conformidad con el artículo 53 bis~~.».
15) En el artículo 185, el apartado 3 se sustituye por el texto siguiente: «3. El auditor interno de la Comisión ejercerá, respecto de los organismos contemplados en el apartado 1, las mismas competencias que las que tenga conferidas respecto de los servicios de la Comisión o las delegaciones de la Unión.».	~~15) En el artículo 185, el apartado 3 se sustituye por el texto siguiente:~~ «~~3. El auditor interno de la Comisión ejercerá, respecto de los organismos contemplados en el apartado 1, las mismas competencias que las que tenga conferidas respecto de los servicios de la Comisión o las delegaciones de la Unión.~~».