III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN Nº 3/2014

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

sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 215/2008 sobre el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo para la aplicación del crédito-puente

(2014/C 124/01)

ÍNDICE

	Apartados	*Página*
INTRODUCCIÓN	1-6	3
OBSERVACIÓN GENERAL SOBRE TRANSPARENCIA	7-10	4
OBSERVACIONES ESPECÍFICAS	11-20	4
Métodos de ejecución	11-13	4
Subvenciones	14-15	4
Ayuda presupuestaria	16-20	5

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, su artículo 287, apartado 4,

Visto el Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 ([1]),

Vista la Decisión 2001/822/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, relativa a la asociación de los países y territorios de ultramar (PTU) a la Comunidad Europea («la Decisión de Asociación ultramar») ([2]),

Visto el Acuerdo interno entre los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativo a la financiación de la ayuda comunitaria concedida con cargo al marco financiero plurianual para el período 2008-2013 de conformidad con el Acuerdo de Asociación ACP-CE y la asignación de ayuda financiera a los países y territorios de ultramar a los que se aplica la parte cuarta del Tratado CE ([3]), y, en particular, su artículo 10, apartado 2,

Visto el Acuerdo interno entre los representantes de los Gobiernos y de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativo a la financiación de la Unión Europea concedida con cargo al marco financiero plurianual para el período 2014-2020 de conformidad con el Acuerdo de Asociación ACP-CE y la asignación de ayuda financiera a los países y territorios de ultramar a los que se aplica la parte cuarta del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ([4]), y en particular su artículo 10, apartado 2,

Vista la Decisión 2013/759/UE del Consejo, de 12 de diciembre de 2013, relativa a las medidas transitorias de gestión del FED desde el 1 de enero de 2014 hasta la entrada en vigor del undécimo Fondo Europeo de Desarrollo ([5]),

Visto el Dictamen nº 12/2002 del Tribunal sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al noveno Fondo Europeo de Desarrollo, en virtud del Acuerdo de asociación ACP-CE firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 ([6]),

Visto el Dictamen nº 2/2007 del Tribunal sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al noveno Fondo Europeo de Desarrollo ([7]),

Visto el Dictamen nº 9/2007 del Tribunal sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo ([8]),

Visto el Dictamen nº 3/2013 del Tribunal sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el Reglamento financiero aplicable al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo ([9]),

Vistos los informes anuales del Tribunal sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo ([10]),

([1]) DO L 317 de 15.12.2000, p. 3. Acuerdo modificado por el Acuerdo firmado en Luxemburgo el 25 de junio de 2005 (DO L 287 de 28.10.2005, p. 4) y por el Acuerdo firmado en Uagadugu el 22 de junio de 2010 (DO L 287 de 4.11.2010, p. 3).
([2]) DO L 314 de 30.11.2001, p. 1, y DO L 324 de 7.12.2001, p. 1, modificado por la Decisión 2007/249/CE (DO L 109 de 26.4.2007, p. 33) y por la Decisión nº 528/2012/UE (DO L 264 de 29.9.2012, p. 1).
([3]) DO L 247 de 9.9.2006, p. 32.
([4]) DO L 210 de 6.8.2013, p. 1. Acuerdo pendiente de ratificación.
([5]) DO L 335 de 14.12.2013, p. 48.
([6]) DO C 12 de 17.1.2003, p. 19.
([7]) DO C 101 de 4.5.2007, p. 1.
([8]) DO C 23 de 28.1.2008, p. 3.
([9]) DO C 370 de 17.12.2013, p. 1.
([10]) DO C 331 de 14.11.2013, p. 261; DO C 326 de 10.11.2011, p. 251; DO C 303 de 9.11.2010, p. 243, y DO C 269 de 10.11.2009, p. 257.

Vistos los Informes Especiales nº 9/2013 [1] y 11/2010 [2] del Tribunal,

Vista la propuesta de la Comisión de Reglamento del Consejo por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo [3],

Vista la propuesta de la Comisión de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 215/2008 del Consejo, de 18 de febrero de 2008, sobre el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo para la aplicación del crédito-puente [4],

Vista la solicitud de dictamen enviada por el Consejo de la Unión Europea sobre la mencionada propuesta y recibida por el Tribunal el 28 de enero de 2014, completada con la transmisión de su anexo que contiene las disposiciones del proyecto de Reglamento financiero recibido por el Tribunal el 25 de febrero de 2014,

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

Introducción

1. El Acuerdo interno por el que se establece el undécimo Fondo Europeo de Desarrollo (FED) fue firmado por los Estados miembros en junio de 2013, pero solo entrará en vigor tras su ratificación por todos los Estados miembros, proceso que se prevé finalice en 2014.

2. Para garantizar la disponibilidad de fondos entre enero de 2014 y la entrada en vigor del Acuerdo interno por el que se establece el undécimo FED, el Consejo ha tomado medidas transitorias («crédito-puente») que se financiarán con fondos de FED anteriores y se contabilizarán en el undécimo FED.

3. Las normas financieras aplicables al undécimo FED no pueden ser adoptadas por el Consejo antes de la entrada en vigor del Acuerdo interno por el que se establece el undécimo FED. Por consiguiente, la Comisión propone la modificación del Reglamento del Consejo sobre el Reglamento financiero aplicable al décimo FED a fin de que las normas financieras aplicables al undécimo FED también se apliquen al crédito-puente.

4. A raíz de la solicitud de dictamen del Tribunal sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el Reglamento financiero aplicable al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo en diciembre de 2013, se publicó el Dictamen nº 3/2013.

5. El Tribunal acoge favorablemente que en la presente propuesta se haya dado curso a varias observaciones formuladas en su Dictamen nº 3/2013 sobre el Reglamento financiero aplicable al undécimo FED, en particular los puntos siguientes:

— se han mejorado las disposiciones sobre contratación pública (en particular el artículo 36, apartado 5, de la propuesta),

— se ha clarificado la cooperación de los organismos auditores nacionales con el Tribunal (artículo 48, apartado 6, de la propuesta),

— se ha generalizado la aplicación del proyecto de Reglamento financiero a todos los ámbitos de gasto del FED, salvo el mecanismo de inversión (artículo 60 de la propuesta).

6. En su Dictamen nº 3/2013, el Tribunal formula otras observaciones que siguen siendo pertinentes y se describen a continuación (véanse los apartados 7 a 20).

[1] «Apoyo de la UE a la gobernanza en la República Democrática del Congo» (http://eca.europa.eu).
[2] «La gestión por la Comisión del ayuda presupuestaria general en los países ACP, de América Latina y de Asia» (http://eca.europa.eu).
[3] COM(2013) 660 final.
[4] COM(2014) 9 final.

Observación general sobre transparencia

7. La propuesta contiene numerosas referencias al Reglamento Financiero general ([1]), e indica qué artículos del mismo deben aplicarse, pero con frecuencia añade disposiciones o referencias a disposiciones del Reglamento financiero general que no son de aplicación. Algunas disposiciones del Reglamento financiero general no se aplican directamente sino *mutatis mutandis* y algunos términos deben interpretarse con un significado diferente al asignado en el Reglamento financiero general (véase la lista en el artículo 2, apartado 4, de la propuesta).

8. El proyecto de Reglamento financiero resultante dista mucho de ser fácilmente legible. No se trata de un texto autónomo y es imposible entenderlo sin referirse al Reglamento financiero general y a sus normas de desarrollo. Esta complejidad acarrea un riesgo elevado de inseguridad jurídica. El texto en su forma actual resulta difícil de utilizar por gestores, beneficiarios y auditores, por lo que existe un riesgo significativo de que se interprete erróneamente y se produzcan errores.

9. El Tribunal lamenta que la Comisión no haya redactado un proyecto de reglamento transparente y autónomo que ofrezca la máxima claridad a los usuarios y minimice el riesgo de error derivado de interpretaciones erróneas.

10. El Tribunal deplora asimismo que, pese a las sugerencias formuladas en sus Dictámenes n^{os} 12/2002, 2/2007 y 9/2007, la Comisión no haya aprovechado la oportunidad de proponer un Reglamento financiero único que sea aplicable a todos los FED, presentes y futuros, y que, a semejanza del Reglamento financiero general, pueda modificarse cuando se considere necesario. Una medida de este tipo garantizaría la continuidad, sin el riesgo de que se vea interrumpida la ejecución de los FED, y posiblemente simplificaría su gestión.

Observaciones específicas

Métodos de ejecución

11. El artículo 17 dispone, entre otros extremos, que serán de aplicación las disposiciones del Reglamento financiero general sobre «gestión indirecta», pero su apartado 3 introduce elementos que trascienden el ámbito de esas disposiciones.

12. El apartado 3 establece que las «entidades delegatarias» podrán delegar competencias de ejecución presupuestaria a otras entidades del mismo modo, con lo que se crea de hecho una cadena de delegaciones. Esta atribución se extiende considerablemente hasta permitir a los Estados ACP y a los PTU delegar tareas de ejecución a organismos de Derecho privado sobre la base de un contrato de servicios. No se entiende claramente por qué se ha introducido esta disposición en la propuesta. Hay un riesgo considerable de que dificulte, y posiblemente frustre, la aplicación de las disposiciones del artículo 60, apartado 1, del Reglamento financiero general, en virtud de las cuales las entidades y personas que ejerzan tareas de ejecución presupuestaria «al gestionar fondos de la Unión garantizarán un nivel de protección de los intereses financieros de esta equivalente al requerido por el presente Reglamento […]».

13. El Tribunal recomienda al Consejo examinar si está justificado incluir el apartado 3 y, en particular, si esta inclusión ofrece ventajas que compensen el riesgo de que se diluyan las responsabilidades del uso correcto de los fondos de los FED.

Subvenciones

14. Según el artículo 37 de la propuesta, las disposiciones del Reglamento financiero general referentes a las subvenciones se aplican en términos generales a las contribuciones financieras del FED. Sin embargo, su apartado 3 contiene una disposición adicional que insiste en la necesidad de que la Comisión tenga en cuenta características y contextos específicos cuando defina las modalidades de financiación. No se entiende claramente porque se ha considerado necesario incluir esta disposición en el Reglamento financiero del FED para el crédito-puente cuando no parece haber una disposición equivalente en el Reglamento financiero general.

15. El Tribunal recomienda que el Consejo examine si está justificado incluir una disposición de esta naturaleza y si su definición es suficientemente clara.

([1]) Reglamento (UE, Euratom) n^{o} 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

Ayuda presupuestaria

16. El artículo 39, apartado 1, de la propuesta establece que a los pagos de ayuda presupuestaria del FED se aplicará el artículo 186 del Reglamento financiero general, el cual establece que en las decisiones de financiación con arreglo a las que se abona la ayuda presupuestaria se detallarán los objetivos y los resultados esperados, y dicho abono dependerá de los progresos en el cumplimiento de las condiciones (apartado 2), que los convenios de financiación deben prever el reembolso de los gastos con irregularidades (apartado 3), y que la Comisión prestará ayuda, en terceros países beneficiarios, al desarrollo del control parlamentario y de las capacidades de auditoría, así como a la mejora de la transparencia y del acceso del público a la información (apartado 4).

17. El artículo 39, apartados 2 a 7, de la propuesta consisten en una serie de principios y prácticas referentes a la ayuda presupuestaria con cargo al FED, y contienen declaraciones generales de principios (apartados 2 y 4), reformulaciones o versiones parafraseadas de algunas disposiciones del artículo 186 del Reglamento financiero general (apartados 3, 5 y 6) y una oscura referencia a la relación entre los PTU y los Estados miembros correspondientes (apartado 7).

18. El texto parece pues exceder los límites propios de un Reglamento financiero ([1]) y constituye, además, una fuente potencial de confusiones ya que, por una parte, declara aplicar las disposiciones correspondientes del Reglamento financiero general y, por otra, parafrasea algunas de ellas.

19. El Tribunal ha formulado en informes recientes una serie de recomendaciones sobre la utilización de la ayuda presupuestaria ([2]), entre las que destaca la necesidad de fijar criterios verificables objetivamente y, en lo posible, cuantificados para que sirvan de referencia cuando se miden los progresos registrados. Convendría reforzar el texto en este sentido. Por otra parte, podría interpretarse que algunos fragmentos del presente proyecto (por ejemplo, las referencias a los términos «diferenciación» y «determinantes clave» en el apartado 4) justifican la adopción de una postura más relajada sobre la necesidad de que los pagos de ayuda presupuestaria sean estrictamente condicionales.

20. El Tribunal recomienda que el Consejo examine este artículo de la propuesta a la luz de las consideraciones expuestas.

El presente Dictamen ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel PINXTEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 1 de abril de 2014.

Por el Tribunal de Cuentas
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

([1]) Conforme al considerando 2 del proyecto de Reglamento del Consejo: «las normas de aplicación del 10º FED para la gestión operativa y financiera».

([2]) Informe Anual del Tribunal sobre los FED relativo a 2012, apartado 51, Informe Anual del Tribunal sobre los FED relativo a 2010, apartado 64, Informe Anual del Tribunal sobre los FED relativo a 2009, apartado 54, Informe Anual del Tribunal sobre los FED relativo a 2008, apartado 56, Informe Especial nº 9/2013 «Apoyo de la UE a la gobernanza en la República Democrática del Congo», Informe Especial nº 4/2013 «Cooperación de la UE con Egipto en materia de gobernanza», Informe Especial nº 11/2010 «La gestión por la Comisión del ayuda presupuestaria general en los países ACP, de América Latina y de Asia».