

TRIBUNAL DE
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 5

2008

AGENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA: OBTENER RESULTADOS



ES



Informe Especial nº 5 // 2008

AGENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA: OBTENER RESULTADOS

(presentado en virtud del artículo 248 CE, apartado 4, segundo párrafo)

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

Tel. (352) 4398 45410

Fax (352) 4398 46430

E-mail: auraud@eca.europa.eu

Internet: <http://www.ea.europa.eu>

Informe Especial nº 5 // 2008

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

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2008

ISBN 978-92-9207-074-8

© Comunidades Europeas, 2008

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica

Printed in Belgium

ÍNDICE

Apartados

I-X	RESUMEN
1-3	INTRODUCCIÓN
4-6	OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN
7-43	OBSERVACIONES
7-20	PROGRAMACIÓN DE LAS ACCIONES EN UNA PERSPECTIVA DE RESULTADOS
8-13	ESTRATEGIA PLURIANUAL
14-20	PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO
21-28	ESTABLECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES
22-25	ORGANIZACIÓN DEL SEGUIMIENTO
26-28	PERTINENCIA DE LOS INDICADORES
29-43	INFORMES Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS
30-34	INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES
35-40	EVALUACIONES
41-43	FUNCIÓN DE LA COMISIÓN
44-56	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
45-49	¿HAN PLANIFICADO LAS AGENCIAS SUS ACTIVIDADES DE MANERA SUFICIENTE, FIJÁNDOSE UNOS OBJETIVOS CONCRETOS Y MENSURABLES?
50-52	¿HAN ESTABLECIDO LAS AGENCIAS UNOS INSTRUMENTOS SÓLIDOS DE SEGUIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES?
53-56	¿HAN INFORMADO DEBIDAMENTE DE SUS ACTIVIDADES LAS AGENCIAS Y HAN HECHO PROCEDER A EVALUACIONES PERTINENTES DE SUS RESULTADOS?
	RESPUESTAS DE LAS AGENCIAS Y DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I.

Las agencias europeas denominadas «reguladoras» son organismos independientes y especializados encargados de la ejecución de determinados aspectos de las políticas comunitarias sectoriales. Se distinguen de las agencias ejecutivas, que se encargan de aplicar programas de la Comisión financiados por créditos inscritos en el presupuesto general.

II.

A las agencias reguladoras se les aplica el principio de buena gestión financiera, que debe garantizar la concordancia entre sus resultados y sus objetivos. En este contexto, el Tribunal examinó si las agencias reguladoras que han sido objeto de su fiscalización:

- i) planificaban sus actividades de manera suficiente;
- ii) habían establecido instrumentos sólidos de seguimiento de dichas actividades;
- iii) rendían cuentas de sus trabajos y de la evaluación de sus resultados de manera adecuada.

RESUMEN

III.

Las constataciones del Tribunal se refieren a ocho agencias reguladoras (Agencia Europea de Medicamentos, Agencia Europea de Medio Ambiente, Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, Agencia Europea de Seguridad Marítima, Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores, Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo) seleccionadas sobre la base de una serie de criterios tales como la naturaleza de las competencias ejercidas, la antigüedad, el presupuesto o la plantilla. Dichas constataciones se recogen en el presente informe.

IV.

Las agencias no llevaban a cabo evaluaciones previas de sus programas, ni elaboraban un documento de programación plurianual que les permita fijar unos objetivos de resultados y de impacto a medio plazo, que vayan acompañados de unos indicadores de resultados.

V.

Todas las agencias procedían a una programación anual de sus actividades, pero los programas no ofrecían suficientes indicaciones claras de los recursos que se han de movilizar en concepto de las distintas acciones, así como de los resultados esperados.

VI.

Los instrumentos de seguimiento seguían siendo bastante escasos en la mayor parte de las agencias. A menudo la información sobre la utilización de los medios asignados a las tareas emprendidas se encontraba dispersa. Convendría aprovechar en beneficio del conjunto de las agencias los mejores sistemas de seguimiento establecidos en algunas de ellas y podría reevaluarse la función de la Comisión en este sentido.

VII.

Al no contar con unos marcos de programación suficientemente estructurados, la mayor parte de las agencias todavía no disponía de los indicadores de resultados exigidos por la reglamentación financiera. Por otra parte, el establecimiento de un presupuesto y de una gestión por actividades incitaría a las agencias a hacer más explícitos los objetivos que pretenden alcanzar.

VIII.

Con respecto a la obligación de rendir cuentas, todas las agencias presentaban los informes destinados a sus autoridades de tutela y de aprobación de la gestión. En su mayor parte, dichos informes eran descriptivos y detallados. En cambio, salvo por la indicación del volumen de actividad, eran poco explícitos por lo que respecta a los resultados.

IX.

Todas las agencias presentaban las evaluaciones externas exigidas por su reglamentación de base y en general eran positivas. No obstante, al abordar la cuestión de la eficacia de las agencias, los evaluadores externos se quejaban de la imprecisión de los objetivos y de la falta de instrumentos de medición de los resultados.

X.

El establecimiento de verdaderos sistemas de fijación de objetivos y de apreciación de los resultados por las propias agencias reforzaría la calidad de los informes anuales de actividad y de las evaluaciones externas periódicas, permitiendo así a la autoridad de aprobación de la gestión ejercer su cometido con conocimiento de causa.

INTRODUCCIÓN

1. La exposición de los resultados obtenidos ha pasado a ser una prioridad de la gestión pública. Esta evolución responde a las crecientes tensiones presupuestarias y al aumento de la demanda de servicios públicos de calidad por parte de los ciudadanos. Así pues, los estados han introducido progresivamente en sus administraciones públicas los métodos de gestión de las empresas privadas ¹ de manera que, a partir de la década de 1980, la medida del rendimiento ha constituido un elemento central de las políticas públicas. Este movimiento ha ido acompañado por importantes actos legislativos, como la *National Audit Act* británica de 1983, la *Performance and Results Act* de 1993 en los Estados Unidos, la ley orgánica relativa a las leyes de finanzas de 2001 en Francia o la *Public Audit Act* de 2001 en Nueva Zelanda. Sin embargo, resulta difícil captar el concepto de «resultados» en sí, dado que, aunque su definición en el sector comercial responde en gran medida a indicadores financieros, su acepción en el marco de la gestión pública todavía es objeto de debates.
2. Cuando se trata de la prestación de un servicio público, de hecho, ni el contribuyente, ni el usuario, ni el ciudadano tienen siempre los mismos intereses. Para el primero, lo que importa es el coste del servicio; para el segundo cuenta la calidad de dicho servicio, y, para el tercero, su impacto en el bienestar. A fin de conciliar estas distintas perspectivas se ha desarrollado el concepto de resultados, que contempla la acción pública desde el punto de vista de los «recursos» (*inputs*), de los «productos» (*outputs*), de los «efectos» (*outcomes*) y de los «impactos». Por este motivo, los gestores públicos deben medir sus resultados a través de indicadores, no solo desde el punto de vista de los créditos utilizados o de los recursos humanos movilizados, sino también en términos del valor añadido aportado a la sociedad en su totalidad.

¹ «Public sector modernisation: governing for performance», OCDE 2004.

3. La Unión Europea no ha permanecido al margen de este movimiento (véase la **figura 1**). Si la exigencia de resultados se aplica a sus instituciones, también se impone a los distintos organismos descentralizados que pueden agruparse bajo la denominación «agencias reguladoras» creadas por la Unión Europea (véase el **recuadro 1**). Los actos de base de dichas agencias les asignan misiones, en su mayor parte en forma de orientaciones generales y de medios que pueden aplicarse, lo que exige a las agencias la elaboración de estrategias de intervención y la fijación de prioridades articuladas con las estrategias comunitarias correspondientes. En la mayor parte de los casos, estas agencias funcionan por medios incitativos, como las recomendaciones, el recurso a la autoridad científica, la creación de redes, la convergencia de buenas prácticas, el control de la aplicación de las normas, etc. (véase el **anexo 1**). Ahora bien, medir los resultados de entidades jurídicas que ejercen competencias tan difíciles de delimitar constituye un auténtico reto impuesto por la nueva reglamentación comunitaria que, desde la reforma de 2002, introduce la idea de obtención de resultados en el seno de la gestión pública de la Unión Europea. Así, el Reglamento financiero marco de las agencias insiste sobre todo en los aspectos de programación del trabajo y de fijación de objetivos, cuya realización es controlada por indicadores de resultados y de evaluación ².

² Artículo 27, apartado 3, del Reglamento (CE, Euratom) nº 2343/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero marco de los organismos a que se refiere el artículo 185 del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 357 de 31.12.2002, p. 72).

RECUADRO 1

CARACTERÍSTICAS DE LAS DENOMINADAS «AGENCIAS REGULADORAS»

En sus documentos de trabajo, la Comisión hace distinción entre dos tipos de agencias de la Unión: las agencias ejecutivas y las agencias reguladoras. Las primeras son creadas por decisión de la Comisión y están destinadas a aplicar programas sectoriales de apoyo financiero cuyos créditos están inscritos en el presupuesto general. Las segundas son creadas por reglamentos del Consejo o en codecisión con el Parlamento Europeo. Las agencias reguladoras se distinguen en primer lugar según sus mecanismos de financiación. Dos agencias, la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI — Alicante) y la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV — Angers) son financieramente autónomas y facturan todas sus prestaciones ³. Las demás

agencias se benefician, en la totalidad o en parte de sus actividades, de una subvención del presupuesto general. En el primer caso, la aprobación de la gestión de su ejecución presupuestaria es concedida por su consejo de administración, mientras que en el segundo caso la aprobación de la gestión es concedida por el Parlamento Europeo previa recomendación del Consejo. A este segundo grupo de agencias se refieren las disposiciones del artículo 185 del Reglamento financiero general. La naturaleza de sus actividades varía considerablemente según los casos. El anexo 1 presenta una clasificación de las agencias según la naturaleza de las competencias que ejercen y el alcance de dichas competencias con respecto a la integración europea.

³ La autofinanciación del Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (CDT — Luxemburgo) es objeto actualmente de un litigio entre la Comisión y el Centro.

FIGURA 1

REFORMAS LEGISLATIVAS DESTINADAS A PROMOVER LA BÚSQUEDA DE RESULTADOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA EN LOS ESTADOS UNIDOS, FRANCIA Y LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

Estados Unidos:

En 1993, el Congreso de los Estados Unidos votó el *Government Performance and Results Act* (Ley de rendimiento y resultados de la administración). Esta ley obliga a las agencias federales a presentar al Congreso planes estratégicos de cinco años, que van acompañados de planes de resultados que incluyen objetivos mensurables, los medios de alcanzarlos, indicadores de seguimiento, instrumentos de evaluación y de revisión interna, así como un balance anual de ejecución al que se adjuntan, en su caso, las medidas correctoras necesarias. Se ha concedido una mayor prioridad a los indicadores de impacto socioeconómicos que a los de actividad o de productividad. Por otra parte, la gran implicación de los distintos órganos de auditoría debe garantizar la calidad de los sistemas de información y la fiabilidad de los datos relativos a los resultados. Por último, el celo por los objetivos perseguidos y la cultura de los resultados en la administración federal norteamericana constituyen puntos fuertes para el éxito de la reforma. Esta ley ha sido completada por el *Programme Assessment Rating Tool* (PART) que figura en la *President's management agenda* de 2000. Las propias agencias evalúan el contenido y la génesis de los programas, su planificación estratégica, su gestión y sus resultados e impactos, lo que debe dar lugar a un plan de mejora. Al proporcionar un marco homogéneo que facilita las comparaciones entre las agencias, el PART favorece la difusión de las buenas prácticas.

Francia:

Promulgada el 1 de agosto de 2001, la *Loi organique relative aux lois de finances* (Ley orgánica relativa a las leyes de finanzas) (LOLF) constituye en Francia un intento de situar los resultados en el centro de la arquitectura presupuestaria y administrativa. Aplicada plenamente desde el 1 de enero de 2006, presenta en primer lugar una nueva nomenclatura presupuestaria. El presupuesto ya no se presenta según la naturaleza de los gastos, sino por políticas públicas denominadas en lo sucesivo «misiones», a su vez divididas en programas, la «unidad de la autorización parlamentaria». El programa constituye una dotación global y limitativa de créditos, pero cada uno admite una gran flexibilidad de asignación de los recursos, salvo en el caso de los gastos de personal, que están sujetos a un límite máximo. La LOLF ha modificado asimismo las condiciones de voto del presupuesto, exigiendo un debate y un voto sobre cada misión, de modo que el Parlamento pueda pronunciarse realmente sobre los principales aspectos financieros en juego. La LOLF también introduce un enfoque de resultados en la gestión de los programas públicos. Exige la elaboración de proyectos anuales de resultados, que presentan las acciones de las distintas administraciones para el ejercicio siguiente. A cada programa se asocian unos objetivos concretos vinculados a indicadores de resultados. La evaluación de los objetivos se efectúa el año siguiente, en los informes anuales de resultados. El Tribunal de Cuentas debe tomar en consideración los resultados constatados.

FIGURA 1

Unión Europea:

La Unión Europea también ha introducido un enfoque basado en los resultados en sus intervenciones. La afirmación del principio de buena gestión financiera —entendido como el respeto de los principios de economía, eficiencia y eficacia— se ha visto reforzada por la modificación del Reglamento financiero general en 2002 y la introducción del Reglamento financiero marco de las agencias. Estos dos actos establecen una arquitectura de gestión presupuestaria orientada hacia los resultados. En primer lugar, la programación anual exige que se fijen unos objetivos específicos, mensurables, realizables, pertinentes y limitados en el tiempo para todos los sectores de actividad abarcados por el presupuesto. La realización de estos objetivos es seguida por indicadores de resultados establecidos por actividad, lo que supone un importante incentivo para la adopción de un presupuesto por actividades. Con el fin de facilitar la ejecución de esta programación, toda propuesta de programa o de actividad debe ser objeto de una evaluación *ex ante*, que identifique, en particular, la necesidad que se ha de satisfacer a corto o a largo plazo, los objetivos por alcanzar, los resultados esperados y los indicadores necesarios para su evaluación, los riesgos vinculados a las propuestas y las opciones alternativas abiertas, las lecciones extraídas de experiencias similares anteriores, el volumen de los créditos, los recursos humanos y los demás gastos administrativos que han de asignarse en función del principio de coste-eficacia, y el sistema de seguimiento a establecer. En las agencias, el ordenador de pagos debe presentar al consejo de administración un informe anual de actividad en el que se indiquen los resultados de las operaciones con relación a los objetivos fijados inicialmente, los riesgos asociados a estas operaciones, la utilización de los recursos puestos a su disposición y el funcionamiento del sistema de control interno. También se exige la evaluación *ex post* de las actividades emprendidas, tanto para apreciar los resultados obtenidos como para mejorar la ulterior programación. En tanto que auditor externo, el Tribunal de Cuentas Europeo se ocupa del control de la buena gestión financiera.

OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

4. El objetivo de la fiscalización fue examinar si las agencias seleccionadas para este control habían establecido procedimientos e instrumentos que permitieran ofrecer una garantía razonable de que sus actividades estaban orientadas a la obtención de los resultados previstos. No se trataba, por lo tanto, de una apreciación de los resultados específicos de las agencias (véase el recuadro 2). Se plantearon las tres preguntas siguientes:
- a) ¿Han planificado las agencias sus actividades de manera suficiente, fijándose unos objetivos concretos y mensurables?
 - b) ¿Han establecido las agencias unos instrumentos sólidos de seguimiento de sus actividades?
 - c) ¿Han informado debidamente de sus actividades las agencias y han hecho proceder a evaluaciones pertinentes de sus resultados?

También se ha abordado la función de la Comisión desde varios puntos de vista, en particular con el fin de ofrecer una visión más completa del ámbito objeto de esta fiscalización.

RECUADRO 2

LAS AUDITORÍAS DE GESTIÓN

El manual de auditoría de gestión del Tribunal ⁴ preconiza dos enfoques para llevar a cabo auditorías de gestión: i) la auditoría de gestión centrada en la sustancia de los resultados; y ii) la auditoría de los sistemas de control. Este segundo enfoque pretende determinar si la Comisión y las demás entidades

auditadas han elaborado y aplicado unos sistemas de gestión y de seguimiento con el fin de optimizar la economía, la eficiencia y la eficacia de sus actividades, teniendo en cuenta las limitaciones existentes. La auditoría, pues, se ha dedicado al análisis y a la evaluación de los elementos clave de estos sistemas.

⁴ El manual de auditoría de gestión se encuentra disponible en la siguiente dirección: <http://eca.europa.eu/>

5. El elevado número de organismos descentralizados de la Unión ha inducido al Tribunal, en esta primera fiscalización de la gestión en una perspectiva de resultados, a hacer una selección y a descartar de su examen a las agencias ejecutivas debido a su estrecha dependencia de la Comisión. Entre las agencias reguladoras, el Tribunal ha decidido seleccionar las que estaban sujetas a las disposiciones del artículo 185 del Reglamento financiero porque se supone que constituyen un conjunto homogéneo desde el punto de vista de su administración ⁵ y deben establecer sistemas de gestión orientados a la obtención de resultados. La suma de los presupuestos de estas agencias ascendió a 555,1 millones de euros en 2007 (véase el **anexo 2**).

⁵ La Comisión aprueba un Reglamento financiero marco para los organismos creados por las Comunidades, dotados de personalidad jurídica y que reciben efectivamente contribuciones a cargo del presupuesto. La aprobación de la gestión en la ejecución presupuestaria de los organismos a que hace referencia el apartado 1 es concedida por el Parlamento Europeo, previa recomendación del Consejo. El auditor interno de la Comisión ejerce, respecto de los organismos a los que hace referencia el apartado 1, las mismas competencias que las que tuviera conferidas respecto de los servicios de la Comisión. Los organismos mencionados en el apartado 1 han de aplicar las mismas normas contables mencionadas en el artículo 133 a fin de permitir la consolidación de sus cuentas con las de la Comisión [Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1)].

6. Catorce agencias reguladoras⁶ respondieron a un cuestionario detallado (véase el **recuadro 3**). Ocho de ellas fueron seleccionadas a continuación para ser objeto de un control sobre el terreno. La selección se efectuó aplicando una serie de criterios destinados a abarcar las diversas situaciones existentes en el momento de la fiscalización, como la naturaleza de las competencias, el estado de los sistemas de gestión, la antigüedad, el presupuesto o la plantilla. Las agencias objeto de un control sobre el terreno fueron informadas de las constataciones de los auditores del Tribunal y presentaron sus respuestas. Dichas constataciones constituyen las bases del presente informe. Hay que precisar que solo se examinaron las situaciones de años recientes (2005 a 2007), al igual que la programación relativa al ejercicio 2008. El **anexo 3** facilita información sobre los criterios de auditoría y las observaciones formuladas a raíz de las visitas de inspección.

⁶ Aunque están sujetos a la aprobación por la autoridad presupuestaria de la gestión correspondiente al ejercicio 2006 en virtud del artículo 185 del Reglamento financiero, se han excluido de la fiscalización: la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA — Viena), debido a la amplitud de las modificaciones aportadas a su mandato en el momento de la fiscalización; la Autoridad de Supervisión del GNSS Europeo (Bruselas) y la Escuela Europea de Policía (CEPOL — Bramshill), debido a su muy reciente creación, que impide la realización de cualquier examen concluyente; la Agencia Europea de Reconstrucción (AER — Salónica), cuyo mandato concluye al final de 2008; así como la agencia europea para el refuerzo de la cooperación judicial (Eurojust — La Haya) y el Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (CDT — Luxemburgo), cuyas actividades son particularmente atípicas con respecto a otras agencias reguladoras.

RECUADRO 3

AGENCIAS QUE ABARCA LA FISCALIZACIÓN

AGENCIAS QUE HAN SIDO OBJETO DE UNA VISITA DE INSPECCIÓN

- 1) Agencia Europea de Medicamentos (EMA — Londres), visita en septiembre de 2007
- 2) Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA — Copenhague), visita en junio de 2007
- 3) Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA — Heraklion), visita en abril de 2007
- 4) Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA — Lisboa), visita en octubre de 2006
- 5) Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Frontex — Varsovia), visita en octubre de 2007
- 6) Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA — Bilbao), visita en junio de 2007
- 7) Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA — Parma), visita en octubre de 2007
- 8) Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound — Dublín), visita en junio de 2007

RECUADRO 3

AGENCIAS QUE ABARCA LA FISCALIZACIÓN**OTRAS AGENCIAS QUE HAN RESPONDIDO AL CUESTIONARIO**

- 1) Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA — Colonia)
- 2) Agencia Ferroviaria Europea (AFE — Valenciennes)
- 3) Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop — Salónica)
- 4) Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC — Estocolmo)
- 5) Fundación Europea de Formación (ETF — Turín)
- 6) Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT — Lisboa)

OBSERVACIONES

PROGRAMACIÓN DE LAS ACCIONES EN UNA PERSPECTIVA DE RESULTADOS

⁷ AEMA, EFSA, EMEA, EU-OSHA, Frontex.

7. Una buena programación debe emprenderse a intervalos regulares, identificar objetivos claros, precisar las acciones que se han de llevar a cabo, así como los recursos que se han de dedicar, y definir las vías y el calendario a seguir. Cada tarea seleccionada deberá ir acompañada de indicadores de resultados. El Tribunal ha estudiado en cada caso el respeto de las exigencias del reglamento de base en materia de programación, si esta se insertaba en un marco plurianual coherente con la estrategia comunitaria sectorial, y si los objetivos y los indicadores se habían fijado tras una evaluación previa, una vez tomados en cuenta los resultados de los análisis de riesgos.

ESTRATEGIA PLURIANUAL

8. La acción de las agencias en general se inscribe en el marco de una estrategia comunitaria sectorial y plurianual a la cual deben prestar su contribución. Entre las agencias que han aplicado un enfoque plurianual, varias han considerado necesario adoptar una estrategia específica articulada con la estrategia comunitaria sectorial ⁷ (véase el recuadro 4).

RECUADRO 4

ARTICULACIÓN DE LA ESTRATEGIA ESPECÍFICA CON LA ESTRATEGIA COMUNITARIA — AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (AEMA)

La agencia aprobó en noviembre de 2003 su documento de estrategia para 2004-2008 y actualmente prepara un documento similar que abarca el período 2009-2013. Sus principales actividades se presentan según cuatro temas: i) cambio climático; ii) pérdida de biodiversidad y comprensión de los cambios espaciales; iii) protección de la salud humana y de la calidad de vida; iv) utilización y gestión sostenibles de los recursos naturales y de los residuos. Para cada uno de

estos temas se han fijado prioridades específicas. La estrategia de la agencia se ha formulado tras una consulta minuciosa a las distintas partes interesadas. Los ámbitos temáticos seleccionados reflejan las prioridades clave del sexto programa de acción comunitario para el medio ambiente (2002-2012): de ese modo es posible identificar la contribución esperada de la agencia a la política comunitaria sectorial.

9. La fiscalización ha mostrado que las agencias realizaron ejercicios de programación plurianual cuando su acto de base lo exigía explícitamente ⁸. No obstante, en tales casos los resultados esperados no estaban enunciados con precisión suficiente para servir de referencia en la apreciación ulterior de los progresos registrados a lo largo del período abarcado por esta programación.
10. Algunos actos de base exigen de las agencias una programación rotatoria que abarque de tres a cinco años, según los casos ⁹. La principal ventaja que presenta una programación rotatoria es disponer permanentemente de un horizonte a varios años vista. De hecho, cada año, el ejercicio que acaba de transcurrir es sustituido por un nuevo último ejercicio de programación. Pese a esta exigencia reglamentaria, ninguna de las agencias había establecido un sistema de esas características, que los gestores consideraron demasiado complejo. Los consejos de administración simplemente adoptaron documentos plurianuales según la frecuencia establecida.
11. En ocasiones la programación plurianual de una agencia solapa dos estrategias comunitarias sucesivas. Esta falta de articulación y, por tanto, de coherencia con las referencias de carácter político o institucional, privaba a la programación plurianual de una parte de su significado y limitaba sus ventajas potenciales, en particular por lo que respecta al diálogo con la autoridad de aprobación de la gestión.
12. En su artículo 25, apartado 4, el Reglamento financiero marco de las agencias ¹⁰ indica que, con objeto de mejorar la toma de decisiones, los organismos comunitarios realizarán una evaluación regular *a priori* y *a posteriori* de sus programas. La evaluación previa, un tipo de análisis de viabilidad, consiste en particular en el examen de las cuestiones que se han de resolver, la evaluación de las necesidades, la fijación de objetivos y de indicadores conexos (efectos e impacto), la comparación de las opciones posibles, la apreciación del valor añadido de la intervención comunitaria y la planificación del seguimiento y de la evaluación. En el caso de las agencias, uno de los principales puntos fuertes de la evaluación previa es que les obliga a efectuar una presentación estructurada de sus objetivos ¹¹ que pueda respaldar todo el proceso de programación. Sin embargo, las agencias no procedieron a una evaluación previa formal de su programación plurianual, y en bastantes casos los objetivos perseguidos no estaban expresados con claridad suficiente para poder ser objeto de un seguimiento efectivo.

⁸ AEMA, EFSA, EU-OSHA, Eurofound así como, entre las demás agencias que han respondido al cuestionario, ECDC, ETF y OEDT. Aunque su acto de base no lo exige, EMEA y Frontex también han llevado a cabo este ejercicio.

⁹ EFSA, EU-OSHA y Eurofound, así como ECDC y ETF entre las demás agencias que han respondido al cuestionario.

¹⁰ Reglamento (CE, Euratom) n° 2343/2002.

¹¹ Objetivos generales (estratégicos) asociados a los indicadores de impacto, objetivos específicos asociados a indicadores de resultados, y objetivos operativos asociados a indicadores de realización.

- 13.** Por otra parte, la cuestión de los recursos humanos no se ha abordado de manera coherente en los documentos de programación plurianual, pese a que representa una importante limitación. No obstante, la Comisión ha recomendado que se establezca para cada agencia un plan plurianual en materia de política de personal ¹², y en junio de 2007 se preparó una primera serie de planes en el marco del procedimiento presupuestario a petición del Parlamento Europeo.

¹² Denominado «*staff policy plan*».

¹³ Véase también el artículo 40 del Reglamento financiero marco de las agencias.

PROGRAMA ANUAL DE TRABAJO

- 14.** El reglamento de base de cada agencia exige que su director presente un programa de trabajo a la aprobación del consejo de administración ¹³. En la práctica, todas las agencias han dispuesto de un programa de trabajo anual aprobado dentro de los plazos. El proceso de preparación de dicho programa es largo, dado que en general se extiende durante los primeros nueve o diez meses del ejercicio precedente a su ejecución. En la mayor parte de los casos, los consejos de administración habían examinado los proyectos presentados por el director en dos etapas (primavera y otoño), paralelamente a la discusión del presupuesto de la agencia (véase el recuadro 5). Determinados proyectos de acciones inscritos en el programa anual eran presentados a una evaluación previa. Los órganos de apoyo (comité científico, foro consultivo, grupo de las partes interesadas, etc.) siempre fueron consultados acerca de los proyectos del programa de trabajo. Cuando existe una mesa del consejo de administración, el diálogo con esta revestía particular profundidad.

RECUADRO 5

PREPARACIÓN DEL PROGRAMA DE TRABAJO ANUAL — AGENCIA EUROPEA DE MEDICAMENTOS (EMA)

El proceso de preparación comienza por la elaboración, en el curso del verano del año n-2, de un «análisis contextual» por cada una de las unidades de la agencia en su ámbito de competencia. Sobre estas bases, la dirección prepara directivas de programación en septiembre (n-2). A continuación las unidades elaboran proyectos detallados de programa de trabajo en el curso del último trimestre (n-2). Una vez consolidados los proyectos, se presenta un proyecto de programa al consejo de administración al mismo tiempo que un anteproyecto de presu-

puesto al inicio del año (n-1). En septiembre (n-1) la dirección revisa el proyecto de programa antes de presentarlo de nuevo al consejo de administración para su aprobación en diciembre (n-1), junto con el proyecto de presupuesto. Este proceso, que está bien documentado, asocia a las partes interesadas y pretende que cada elemento del programa se estudie detalladamente y se defina con precisión. A su vez garantiza que se tomen decisiones con conocimiento de causa cuando el proyecto de presupuesto se presente a la Comisión.

15. Cuando la agencia contaba con un programa plurianual, la estructura de este se reflejaba escasamente en sus programas anuales. En casi todas las agencias ¹⁴, la estructura de los programas de trabajo anuales sucesivos no fue lo bastante estable para poder efectuar comparaciones de un ejercicio a otro. Ahora bien, la estabilidad de estructura de los documentos de programación constituye una de las piedras angulares de la apreciación de los resultados debido al propio hecho de que las acciones perseguidas se insertan por lo general en un período de larga duración.
16. El Reglamento financiero marco de las agencias exige en su artículo 38, apartado 4, que estas procedan a un análisis de los riesgos vinculados a sus actividades. De las agencias que habían efectuado un análisis de sus riesgos ¹⁵, ninguna había examinado los generados por la ausencia de indicadores de resultados pertinentes, que sin embargo están exigidos para medir el impacto de las operaciones emprendidas. En numerosos casos, los análisis de riesgo se referían más a los distintos proyectos que a los programas en su conjunto.
17. Los recursos asignados a los trabajos que se han de realizar en respuesta a solicitudes específicas de la Comisión no siempre se identificaban. Pese a que las agencias deben prestar a la Comisión un volumen significativo de servicios particulares (dictámenes científicos, estudios, investigaciones, verificaciones en operadores económicos, etc.), la importancia relativa de estas actividades no estaba bien definida ¹⁶.
18. Pese a que el Reglamento financiero marco de las agencias exige en su artículo 25, apartado 3, que se fijen unos objetivos específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada para todos los sectores de actividad cubiertos por el presupuesto, las actividades de un mismo programa de trabajo anual no se describían con el mismo grado de precisión. Por consiguiente, no solo resultaba difícil seguir la asignación de los recursos, sino que las referencias que deberían contribuir a delimitar los resultados que se habían de alcanzar con frecuencia eran confusas.
19. El Reglamento financiero marco de las agencias prevé en su artículo 30 que la estructura del presupuesto por actividades ¹⁷ (frente a la estructura clásica por naturaleza de gastos) puede ser utilizada por los organismos comunitarios si la naturaleza de sus actividades lo justifica. Este dispositivo tiene por objeto enmarcar la fijación de las prioridades en una perspectiva de resultados y optimizar la movilización de los recursos humanos y financieros en función de las prioridades determinadas ¹⁸. La coherencia así establecida entre programación operativa y programación presupuestaria (véase la **figura 2**) debe además traducirse en una rendición de cuentas más orientada hacia la apreciación de los resultados. Si bien, por sus necesidades de gestión interna, tres agencias intentaron presentar un presupuesto por actividades ¹⁹, ninguna lo había presentado aún a la aprobación de su consejo de administración con intención de ejecutarlo bajo esta forma.

¹⁴ AEMA, EFSA, EMEA, EMSA, ENISA, Eurofound y Frontex.

¹⁵ AEMA, EFSA, EMEA, EU-OSHA, Eurofound.

¹⁶ EFSA, EU-OSHA, Frontex.

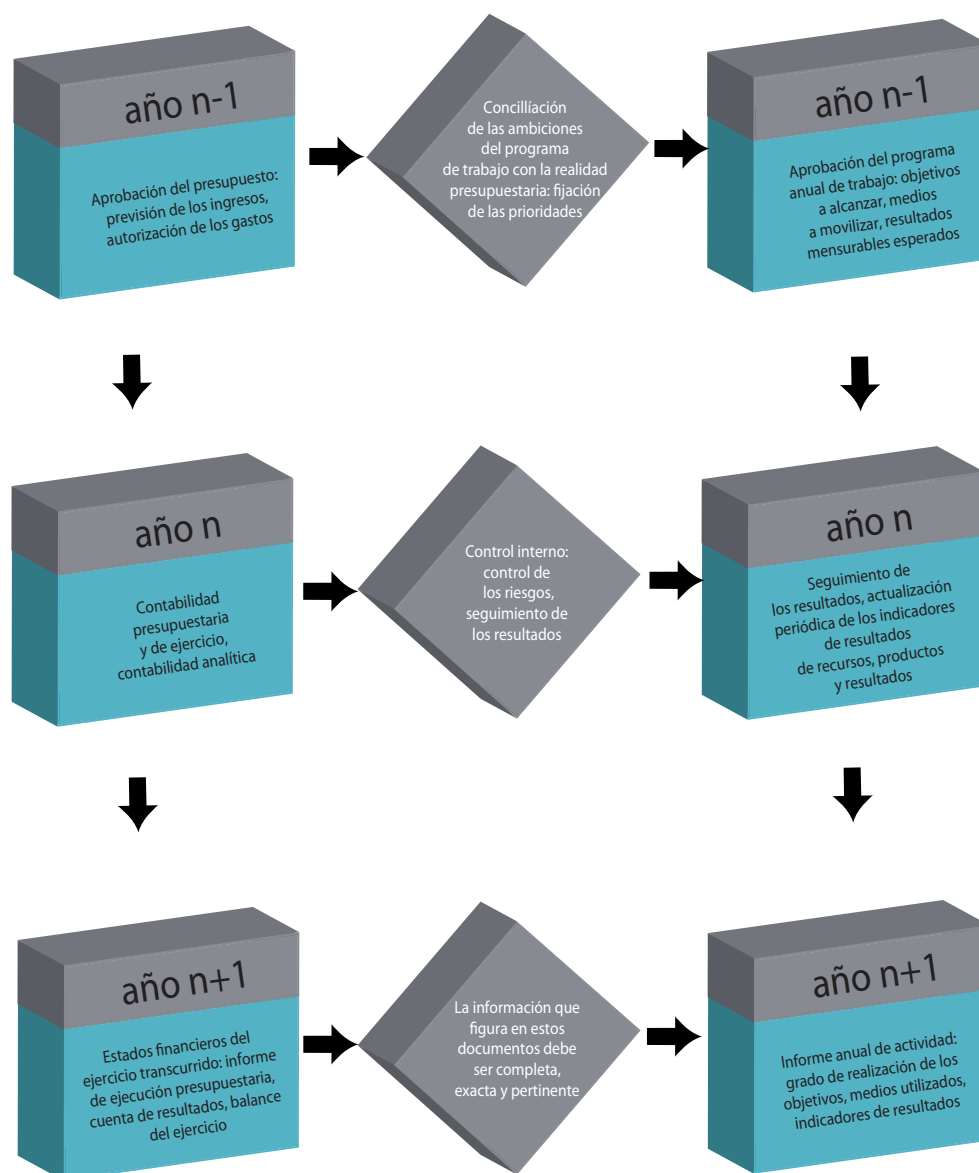
¹⁷ Presupuestación por actividades.

¹⁸ Gestión por actividades.

¹⁹ EFSA, EMEA, EU-OSHA.

FIGURA 2

SIMETRÍAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO Y LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE TRABAJO ANUAL



- 20.** Por último, rara vez era posible cotejar los recursos humanos indicados en el programa de trabajo con los que figuran en el proyecto de plantilla del personal ²⁰, al no existir ninguna obligación en este sentido. Cuando la estructura del programa de trabajo refleja la del organigrama de la agencia, resulta más fácil apreciar la asignación de los recursos y es más claro el reparto de responsabilidades. En varios casos ²¹, las agencias solo indicaban los recursos que preveían movilizar para determinadas acciones. El volumen de los recursos no asignados resultaba entonces demasiado importante para permitir apreciar la validez de las bases aplicadas al organigrama.

²⁰ El proyecto de plantilla de personal ha de presentar por número, categoría y grado la lista de funcionarios y agentes temporales de la agencia (artículo 27, apartado 3). Se adjuntará al presupuesto anual de la agencia y se votará por la autoridad presupuestaria. No incluye los agentes contractuales y los expertos nacionales en comisión de servicio.

²¹ AEMA, EFSA, Frontex.

ESTABLECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES

- 21.** Los instrumentos de seguimiento de las actividades deben ofrecer a la dirección una imagen fiel del avance de las tareas del programa de trabajo y de los progresos realizados respecto de cada objetivo fijado. El Tribunal examinó los sistemas establecidos a tal efecto por las agencias, así como su utilización, para apoyar las decisiones de los órganos de administración y de gestión.

ORGANIZACIÓN DEL SEGUIMIENTO

- 22.** El Reglamento financiero marco de las agencias exige en su artículo 25, apartado 3, que el director informe al consejo de administración de la consecución de los objetivos fijados para todos los sectores de actividad cubiertos por el presupuesto y que la realización de dichos objetivos se controle mediante indicadores de resultados. Si bien todas las agencias eran efectivamente conscientes de la necesidad de disponer de un conjunto orientado de indicadores para seguir el progreso de sus actividades, ninguna de ellas había establecido todavía ningún dispositivo de seguimiento en su consejo de administración.

- 23.** La mayor parte de las agencias ²² había adoptado un sistema de *marcador* para supervisar la ejecución de su programa de trabajo. Los marcadores solían ser objeto de un seguimiento regular por parte de un comité de dirección que reúne a los principales directivos de la agencia. Los datos que figuran en los marcadores en general eran elaborados a través de dispositivos de seguimiento de la ejecución de las distintas tareas y proyectos de los programas de trabajo. Dos agencias ²³ optaron por el método denominado «*balanced scorecard*» ²⁴ (tarjeta de puntuación equilibrada), pero su aplicación se encontraba aún en ciernes (véase el **recuadro 6**).
- 24.** No todos los dispositivos de seguimiento descritos en el anterior apartado eran completos. En la práctica, no era sencillo evaluar los recursos humanos efectivamente asignados a una tarea particular al no disponer de un sistema de registro del tiempo dedicado por los agentes a la ejecución de las tareas del programa de trabajo. Algunos de estos dispositivos resultaban útiles para distribuir las tareas y proyectos entre los distintos servicios pero, al no ser actualizados después en unos plazos razonables, su utilidad para el seguimiento del progreso diario de los proyectos quedaba mermada. Solo una agencia ²⁵ había establecido un sistema integrado y completo de gestión de su programa de trabajo que podría resultar aplicable a otras agencias (véase el recuadro 7).

²² AEMA, EMEA, EMSA, ENISA, EU-OSHA, Eurofound, Frontex.

²³ AEMA, Eurofound.

²⁴ También denominado «método Kaplan Norton», asocia los objetivos estratégicos a la gestión operativa en general desde cuatro perspectivas diferentes, por ejemplo: gestión financiera, satisfacción de usuarios, funcionamiento interno y valorización de los recursos (humanos y materiales).

²⁵ AEMA.

RECUADRO 6

BALANCED SCORECARD — FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO (EUROFOUND)

Eurofound ha establecido recientemente un sistema de seguimiento de sus actividades según la técnica del «*balanced scorecard*». Este sistema tiene por objeto determinar el funcionamiento efectivo de los servicios desde diversas perspectivas y apreciar los progresos registrados a través de indicadores de resultados. La

utilización de indicadores permite medir los progresos con respecto a metas y objetivos y así apreciar la eficacia de la estrategia operativa emprendida por la agencia. En cuanto se halle en pleno funcionamiento, este sistema debería resultar un valioso instrumento de seguimiento de la gestión.

- 25.** La presencia intermitente en las agencias del auditor interno previsto en el artículo 185, apartado 3, del Reglamento financiero general ²⁶ indujo a varias de ellas a establecer su propia función permanente de auditoría interna. Estas decisiones todavía eran demasiado recientes para haber tenido un impacto significativo en la organización de las agencias y en particular para instaurar sistemas estructurados de seguimiento de sus programas de trabajo desde el punto de vista de una gestión financiera orientada a los resultados.

²⁶ El artículo 185, apartado 3, del Reglamento financiero aplicable al presupuesto general prevé que el auditor interno de la Comisión ejerza, respecto de los organismos descentralizados, las mismas competencias que las que tenga conferidas respecto de los servicios de la Comisión. En virtud de esta disposición, el auditor interno de la Comisión ha emprendido auditorías en profundidad de la aplicación de las normas de control interno por parte de las agencias.

PERTINENCIA DE LOS INDICADORES

- 26.** Los indicadores, cuantitativos o cualitativos, pueden referirse a los medios movilizados, a los trabajos ejecutados, a los resultados obtenidos y al impacto de los programas emprendidos. Las agencias empleaban para su programación anual indicadores de movilización de recursos (entradas) y de volúmenes de trabajo (realizaciones). En ningún caso se utilizaron indicadores mensurables de efectos o de impacto ²⁷. Así, cuando intentaron caracterizar los efectos y el impacto de sus acciones, se mostraron reticentes ante la idea de recurrir a indicadores cuantitativos ²⁸ y prefirieron unos indicadores cualitativos ²⁹ que, basados en juicios más subjetivos, pueden utilizarse con mayor flexibilidad. No obstante, incluso en esos casos, la calidad y la significación de los indicadores dependían en gran medida de la claridad y de la precisión de los objetivos perseguidos, que todavía es un ámbito en el que pueden realizarse inmensos progresos (véase el apartado 12).

²⁷ La guía de la Comisión «*Activity Based Management and Strategic Planning and Programming*», de octubre de 2004, presenta ejemplos de tales indicadores.

²⁸ Por ejemplo, proporción de dictámenes emitidos en un plazo determinado, número de controles ejecutados durante un período en relación con los objetivos fijados previamente o tipo de incremento de las consultas a la información ofrecida en los sitios web.

²⁹ Por ejemplo, satisfacción de las partes interesadas, contribución a la elaboración de las políticas sectoriales comunitarias, pertinencia de los análisis de riesgos.

RECUADRO 7

SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN — AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (AEMA)

Con el fin de gestionar sus resultados, la agencia ha creado un sistema integrado de control de su gestión (*management plan system*) que relaciona diversas aplicaciones informáticas de gestión: i) las aplicaciones financieras que informan sobre el grado de utilización de los créditos de compromiso y de pago, ii) la aplicación de gestión del ciclo de las carreras, que permite confirmar la coherencia entre las descripciones de puestos, los resultados individuales y la aplicación de medidas correctoras, iii) el sistema de registro del tiempo empleado en el trabajo, iv) el sistema de supervisión de las publicaciones, que asocia cada producto a una acción del programa de trabajo. El sistema integrado así establecido permite a la dirección seguir la evolución de los proyectos de la agencia y la utilización de los recursos en tiempo real.

- 27.** La cuestión de los indicadores está estrechamente vinculada a la existencia de datos de base pertinentes cuya actualización no exige unos esfuerzos desproporcionados. Los trabajos de identificación de dichos datos todavía eran reducidos. Por otra parte, los indicadores anunciados en los programas de trabajo no eran objeto de un seguimiento sistemático.
- 28.** Tres agencias ³⁰ emprendieron un trabajo de reflexión para establecer indicadores orientados a los resultados y deseaban llegar a una fase piloto durante el ejercicio 2008. Ahora bien, aunque es bastante sencillo informar de los medios movilizados o los trabajos realizados en un marco anual, resulta mucho más complicado hacerlo sobre los efectos o el impacto, puesto que el período de un año a menudo resulta demasiado breve para muchas acciones. En este sentido, hay que subrayar la importancia de las evaluaciones previas y de los programas plurianuales (véase el apartado 12).

³⁰ AEMA, EFSA, EU-OSHA.

INFORMES Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

- 29.** Los informes anuales han de ofrecer una visión precisa y completa de las actividades llevadas a cabo, de los recursos movilizados y de los resultados registrados. El Tribunal ha evaluado la calidad de los informes presentados en tanto que instrumentos de medida del progreso de los trabajos en relación con los objetivos de los programas de trabajo. Además, ha analizado la amplitud y el alcance de las evaluaciones internas y externas, así como las medidas correctoras propuestas. La **figura 3** ilustra las distintas etapas de un proceso de gestión orientado a la obtención de resultados y que concluye con un informe de actividades y de las evaluaciones.

FIGURA 3

EJEMPLO DE UN PROCESO DE GESTIÓN ORIENTADO A LA OBTENCIÓN DE RESULTADOS (AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE)



INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES

30. El Reglamento financiero marco de las agencias precisa en su artículo 40 que el ordenador ha de rendir cuentas ante el consejo de administración del ejercicio de sus funciones mediante un informe anual de actividades, al que adjuntará la correspondiente información financiera y de gestión. En este informe se recogerán los resultados de las operaciones en relación con los objetivos fijados, así como la utilización de los recursos asignados. Esta disposición muestra pues que la obligación de rendir cuentas debe referirse a los resultados obtenidos en relación con los objetivos. Todas las agencias elaboraron, tal como está previsto, informes de actividad en apoyo de sus cuentas de fin de ejercicio y los presentaron a sus consejos de administración. Algunos de estos informes ³¹ fueron incluso objeto de una difusión particular de cara al gran público ³².
31. En su mayor parte, los informes daban cuenta de las actividades realizadas durante el ejercicio. Las explicaciones se referían esencialmente a la naturaleza y a la magnitud de dichas actividades y en ocasiones al volumen de los recursos movilizados. La cuestión de los resultados obtenidos en relación con los objetivos y la del impacto de la acción de la agencia solo se abordaron en raras ocasiones (véase el **recuadro 8**).
32. La transparencia del informe de actividad exigiría que este se articulara del mismo modo que el programa de trabajo al que se refiere. Cinco agencias que fueron objeto de la fiscalización seguían este modelo ³³.

³¹ AEMA, EFSA, EMSA, ENISA, EU-OSHA, Eurofound

³² La obligación de rendir cuentas también engloba a la difusión de los conocimientos. A tal efecto, cada agencia utiliza las posibilidades ofrecidas por Internet. No obstante, las dificultades presentadas para asegurar a los sitios *web* de las agencias el multilingüismo necesario para la consulta en todos los Estados miembros obstaculizan la valoración de toda la información que contienen.

³³ AEMA, EMEA, EMSA, EU-OSHA, Eurofound.

RECUADRO 8

SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE EL IMPACTO DE LAS ACCIONES — FUNDACIÓN EUROPEA PARA LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO (EUROFOUND)

El principal objetivo perseguido por la fundación es «contribuir» a la elaboración de las políticas comunitarias en el ámbito de las condiciones de vida y de trabajo. Se trata de presentar información orientada, datos fiables y análisis pertinentes a un conjunto de instancias de decisión. La Fundación elaboró un sistema de seguimiento de la información que ofrece. Dicho sistema tiende a evaluar la utilización de la información que dirige a las instancias destinatarias

y su impacto en el proceso de decisión en el plano de las instituciones comunitarias y de los interlocutores sociales. En particular se mide la utilización directa de los resultados de la fundación por el Parlamento Europeo y la participación de la fundación en las etapas preliminares del proceso de toma de decisiones. Las conclusiones extraídas de este sistema de información sobre el impacto están particularmente bien descritas en el informe anual de la fundación.

33. Los consejos de administración parecían mostrarse satisfechos con esta aplicación parcial de las disposiciones reglamentarias. Todavía no habían solicitado que se informara sobre la base de los objetivos fijados en los programas plurianuales para obtener una visión en perspectiva de los resultados registrados. En general, a partir únicamente de los informes que se les presentaron, los consejos de administración de las agencias no pudieron delimitar de manera precisa ni los efectos, ni el impacto del trabajo de las agencias. En cambio, obtuvieron una imagen bastante fidedigna del nivel de actividad.
34. En la mayor parte de los informes, al no disponer de un presupuesto presentado por actividades, el cotejo entre actividades reales y ejecución presupuestaria resultó difícil o incluso imposible. Las agencias no transpusieron las directrices dirigidas por la Comisión a los ordenadores en materia de informes de actividad y, aunque dicho cotejo sea un elemento clave de la gobernanza de estas, los consejos de administración no adoptaron orientaciones claras en cuanto a la información que esperaban de la dirección para cerciorarse de la consecución efectiva de los objetivos fijados en los programas de trabajo.

EVALUACIONES

35. El Reglamento financiero marco de las agencias les impone en su artículo 25, apartado 4, proceder a una evaluación regular *ex post* de sus programas y acciones. Las evaluaciones resultan en la práctica fuentes de diagnósticos útiles para la actualización periódica de las estrategias, así como para la organización de los servicios. Algunos reglamentos de base exigen a las agencias una primera evaluación tres o cinco años después de su establecimiento, y después evaluaciones a intervalos regulares. Las agencias siempre han respetado estas disposiciones y las evaluaciones se han realizado respetando los plazos.
36. No obstante, las primeras evaluaciones solo abordan esencialmente las cuestiones relativas a la puesta en marcha (instalación, organización, contrataciones). De hecho, el calendario impuesto por los reglamentos de base no tiene suficientemente en cuenta el hecho de que una agencia difícilmente alcanza su ritmo de crucero antes del final de su segundo año de existencia, por lo que hay que esperar a una segunda evaluación para que se traten las cuestiones de los resultados.

- 37.** En la mayoría de los casos, las propias agencias realizaron evaluaciones internas de sus proyectos y encargaron a terceros externos evaluaciones sobre el conjunto de sus actividades en un período determinado (véase el recuadro 9). La mayor parte de las evaluaciones externas fueron encargadas por las propias agencias. Algunos consultores habían procedido a evaluaciones sucesivas en una misma agencia ³⁴. Estas situaciones no estaban exentas de riesgo para la independencia de juicio de los evaluadores.
- 38.** Las conclusiones de las ocho evaluaciones examinadas ³⁵ eran globalmente positivas, pero por lo general lamentaban la falta de precisión de los objetivos perseguidos y la ausencia de indicadores de resultados. Por ello, para apreciar dichos resultados y compensar la ausencia de datos internos, los evaluadores habían procedido con frecuencia a investigaciones de partes destinatarias de las intervenciones de las agencias.

³⁴ EU-OSHA.

³⁵ AEMA (1), EFSA (1), EMEA (1), ENISA (2), EU-OSHA (1), Eurofound (2). EMSA y Frontex todavía no habían sido objeto de evaluaciones externas.

RECUADRO 9

EVALUACIÓN COMPARATIVA — AGENCIA EUROPEA DE MEDICAMENTOS (EMA)

La agencia pertenece a la red BEMA (*Benchmarking of European Medicines Agencies*), cuya misión es contribuir al desarrollo de un sistema de nivel mundial de excelencia para la regulación de los productos farmacéuticos basándose en las mejores prácticas del sector. Se apoya en la voluntad de mejorar los resultados de cada una aprovechando la comparación de los conocimientos técnicos y la formación mutuos. Utilizando una plantilla de evaluación común, cada agencia ha emprendido su autoevaluación valorándose según 12 criterios clave de resultados y 44 indicadores específicos que abarcan sus actividades principales. A continuación, un equipo

de tres evaluadores procedentes de otras agencias de la red ha repetido la evaluación aplicando los mismos indicadores, lo que ha permitido identificar los ámbitos en los que la agencia se situaba por debajo de la media y aplicar en dichos ámbitos planes de reciclaje en función de tres grados de prioridad (alta, media, escasa). El último ejercicio de evaluación tuvo lugar en 2006. Al situarse la agencia por encima de la media, no fue necesario proceder a reciclaje alguno. Este tipo de enfoque permite reforzar las redes temáticas agrupando una agencia comunitaria con las agencias nacionales.

- 39.** La correspondencia entre programa plurianual y evaluación de conjunto apenas se determinó, lo que limitó el alcance de estos ejercicios en la medida en que el cotejo entre objetivos y resultados resultaba muy intuitivo (véase el apartado 26). Aunque los órganos de administración de las agencias examinaron los informes de evaluación en todos los casos, los consejos de administración no exigieron sistemáticamente la elaboración de planes de acción destinados a aplicar medidas correctoras en respuesta a las conclusiones de los evaluadores.
- 40.** En septiembre de 2003, la Comisión publicó una «metaevaluación de las agencias» a partir de las evaluaciones externas disponibles en el momento. Los consejos de administración de las agencias no solicitaron el examen sistemático de las recomendaciones de conjunto formuladas en esta ocasión a pesar de su pertinencia.

³⁶ La Comisión ha recomendado, por ejemplo, la elaboración por cada agencia de un plan plurianual en materia de política del personal. Sec. Gen. C(2005) 5304.

³⁷ Artículo 71, apartado 2, del Reglamento financiero marco de las agencias.

³⁸ Véase la metaevaluación de 2003 producida a partir de las evaluaciones externas disponibles en su momento.

³⁹ Proyecto de acuerdo interinstitucional sobre el encuadramiento de las agencias reguladoras europeas [COM(2005) 59]. El examen a fondo de este documento lleva aplazado por el Consejo desde 2006.

FUNCIÓN DE LA COMISIÓN

- 41.** Varios servicios de la Comisión intervienen en las agencias: las direcciones generales de las que dependan por lo que respecta a la parte sectorial, la dirección general de la administración ³⁶ para todas las cuestiones que afectan a los recursos humanos. El servicio de auditoría interna de la Comisión ejerce con respecto a los organismos comunitarios las mismas competencias que le son conferidas con respecto a la Comisión ³⁷ y basa sus exámenes en las mismas normas de control interno (véase el apartado 25). Por último, una unidad encargada de las cuestiones institucionales trata, en la secretaría general, de la problemática de las relaciones entre las agencias y la Comisión.
- 42.** Las agencias encontraban dificultades para utilizar los servicios propuestos por la Comisión en el caso de la gestión por actividades y del seguimiento de los resultados con respecto a los objetivos, por lo que el conjunto de estas no pudo valorizar los mejores sistemas de gestión que podrían utilizar, dado que muchas de ellas son demasiado pequeñas para determinar y desarrollar las soluciones de gestión mejor adaptadas a sus necesidades.
- 43.** La Comisión también desempeña un papel en la apreciación de los resultados de las agencias. Las direcciones generales de las que estas dependen son en primer lugar las receptoras de sus trabajos, cuyo valor añadido pueden juzgar. Por otra parte, la Comisión toma iniciativas con el fin de evaluar ³⁸ el sistema de las agencias y proponer, en su caso, su mejora ³⁹. No obstante, durante su fiscalización, el Tribunal no obtuvo pruebas de que los representantes de la Comisión en los consejos de administración de las agencias hubieran pedido el examen sistemático de las recomendaciones globales en la metaevaluación (véase el apartado 40).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 44.** Uno de los objetivos clave de la gran reforma administrativa y financiera de la Unión Europea ⁴⁰ ha sido orientar su gestión hacia la búsqueda de resultados a través de una refundición del ciclo de programación estratégica y de la introducción de la gestión presupuestaria por actividades. Las agencias todavía se encontraban retrasadas con respecto a los objetivos de la reforma en el aspecto del establecimiento de sistemas de gestión orientados a la obtención de resultados.

⁴⁰ Reforma de la Comisión

COM(2000) 200 final, de 5.4.2000.

¿HAN PLANIFICADO LAS AGENCIAS SUS ACTIVIDADES DE MANERA SUFICIENTE, FIJÁNDOSE OBJETIVOS CONCRETOS Y MENSURABLES?

- 45.** Las insuficiencias de la programación no favorecían la apreciación efectiva de los resultados con respecto a los objetivos.
- 46.** La programación plurianual articulada en torno a unos objetivos de resultados seguía poco extendida en las agencias. En la mayor parte de los casos los objetivos perseguidos estaban formulados de manera imprecisa y no estaban articulados con las prioridades de las políticas sectoriales comunitarias. Así, resultaba difícil entablar con la autoridad de aprobación de la gestión el diálogo necesario para la transparencia y la calidad de la acción pública (véanse los apartados 1 a 9).
- 47.** Cuando existían programas plurianuales, las estrategias subyacentes no se basaban en evaluaciones *ex ante* explícitas que justificaran la selección de las distintas prioridades establecidas. De ese modo, los objetivos no siempre iban acompañados de unos indicadores que puedan jalonar en el tiempo los resultados obtenidos y su impacto en el plano de las estrategias comunitarias sectoriales (véanse los apartados 12 y 13).

48. Los programas anuales no establecían de manera suficiente la correspondencia entre las acciones que se habían de emprender y los recursos que se habían de movilizar. Aunque estos programas de trabajo seguían un proceso de preparación y de aprobación paralelo al de los presupuestos, no constituían las bases de una gestión operativa transparente al faltar una indicación del coste esperado de las acciones previstas (véanse los apartados 14 a 18).
49. La ausencia generalizada de un presupuesto por actividades constituía un freno importante a la instauración de una cultura basada en los resultados, pese a que se trata de un instrumento de base necesario para la transparencia de la gestión (véanse los apartados 19 y 20).

RECOMENDACIONES

1. Las agencias deberían proceder a una transposición de su estrategia en un programa de trabajo plurianual con unos objetivos claros y unos indicadores de resultados que correspondieran a las exigencias de su norma de control interno sobre el control de los resultados a partir de objetivos y de indicadores.
2. Las agencias deberían recurrir sistemáticamente a las evaluaciones *ex ante* para estructurar sus objetivos y las etapas de su programación plurianual.
3. Convendría definir los indicadores de resultados (efectos e impacto) en el marco de la programación plurianual, mientras que los indicadores de actividad (volumen y calendario de los recursos y realizaciones) quedarían reservados a la planificación anual.
4. Por el interés de la claridad de su programación y de la transparencia de su gestión, las agencias deberían presentar sus presupuestos en función del destino de los gastos según el sistema de presupuestación y de gestión por actividades, siguiendo las prácticas de la Comisión en este sentido.

¿HAN ESTABLECIDO LAS AGENCIAS UNOS INSTRUMENTOS SÓLIDOS DE SEGUIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES?

- 50.** Los instrumentos de seguimiento todavía no permitían obtener la transparencia necesaria para una supervisión continua de los resultados.
- 51.** En todas las agencias se habían establecido marcadores, lo que revelaba una voluntad de supervisión por parte de los equipos de dirección. No obstante, estos dispositivos todavía resultaban insuficientes y las experiencias obtenidas no se compartieron suficientemente entre las agencias. La implantación de instrumentos de seguimiento no parece haber sido una prioridad generalizada para los órganos de administración de las agencias (véanse los apartados 22 y 24).
- 52.** Si bien los indicadores de movilización de recursos y de volumen de actividad estaban bastante extendidos, este no era el caso de los indicadores de efectos y de impacto (véanse los apartados 26 a 28).

RECOMENDACIONES

- 5.** Las agencias deberían establecer unos instrumentos de control de gestión vinculados a sus programas de trabajo y a sus presupuestos.
- 6.** Dichos instrumentos deberían permitir identificar todos los recursos movilizados.
- 7.** La experiencia adquirida por algunas de ellas podría ser aprovechada por otras.
- 8.** Los indicadores seleccionados deberían permitir la medida tanto de los medios movilizados y de los trabajos ejecutados como de los resultados obtenidos en términos de efectos y de impacto.

¿HAN INFORMADO DEBIDAMENTE DE SUS ACTIVIDADES LAS AGENCIAS Y HAN HECHO PROCEDER A EVALUACIONES PERTINENTES DE SUS RESULTADOS?

- 53.** La obligación de rendir cuentas siempre se ha respetado, pero la apreciación de los resultados efectivos se vio afectada por las insuficiencias de la programación.
- 54.** Los informes de actividad presentados por los directores tenían con demasiada frecuencia un carácter descriptivo. Exponían más la naturaleza y la amplitud de los trabajos que los resultados obtenidos con respecto a los objetivos, pero rara vez ofrecían una visión de los obstáculos encontrados y de las posibles repercusiones en los programas venideros (véanse los apartados 30 a 32).
- 55.** Los órganos de administración no siempre desempeñaban un papel impulsor en la implantación de una cultura de resultados, y la ausencia de relaciones con la autoridad de aprobación de la gestión no les incitaba a comprometerse en este sentido (véase el apartado 33).

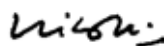
RECOMENDACIONES

- 9.** Más que limitarse a una descripción de las acciones emprendidas, los informes de actividad deberían ofrecer una apreciación de los progresos registrados con respecto a los objetivos fijados en los programas plurianuales, utilizando los indicadores de resultados de estos últimos.
- 10.** Asimismo, los informes deberían dar una indicación de las inflexiones que habría que aportar en su caso a los programas, en vista de las situaciones encontradas en la práctica.
- 11.** Los órganos de administración deberían emitir directrices para que los informes constituyan verdaderos instrumentos de gobernanza.

- 56.** Las evaluaciones internas de los proyectos permitieron en la mayor parte de los casos a los equipos de dirección extraer lecciones de las experiencias del trabajo sobre el terreno. Todas las agencias emprendieron periódicamente evaluaciones globales confiadas a expertos externos. Globalmente, los resultados eran positivos, pero la mayoría de ellas acusaban las debilidades de la programación plurianual y la ausencia de datos de base relativos a los objetivos perseguidos. El hecho de que estuvieran organizadas por las propias agencias sin otra participación externa (como la de la Comisión) comprometía la independencia del juicio de los expertos (véanse los apartados 35 a 40).

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 5 de junio de 2008.

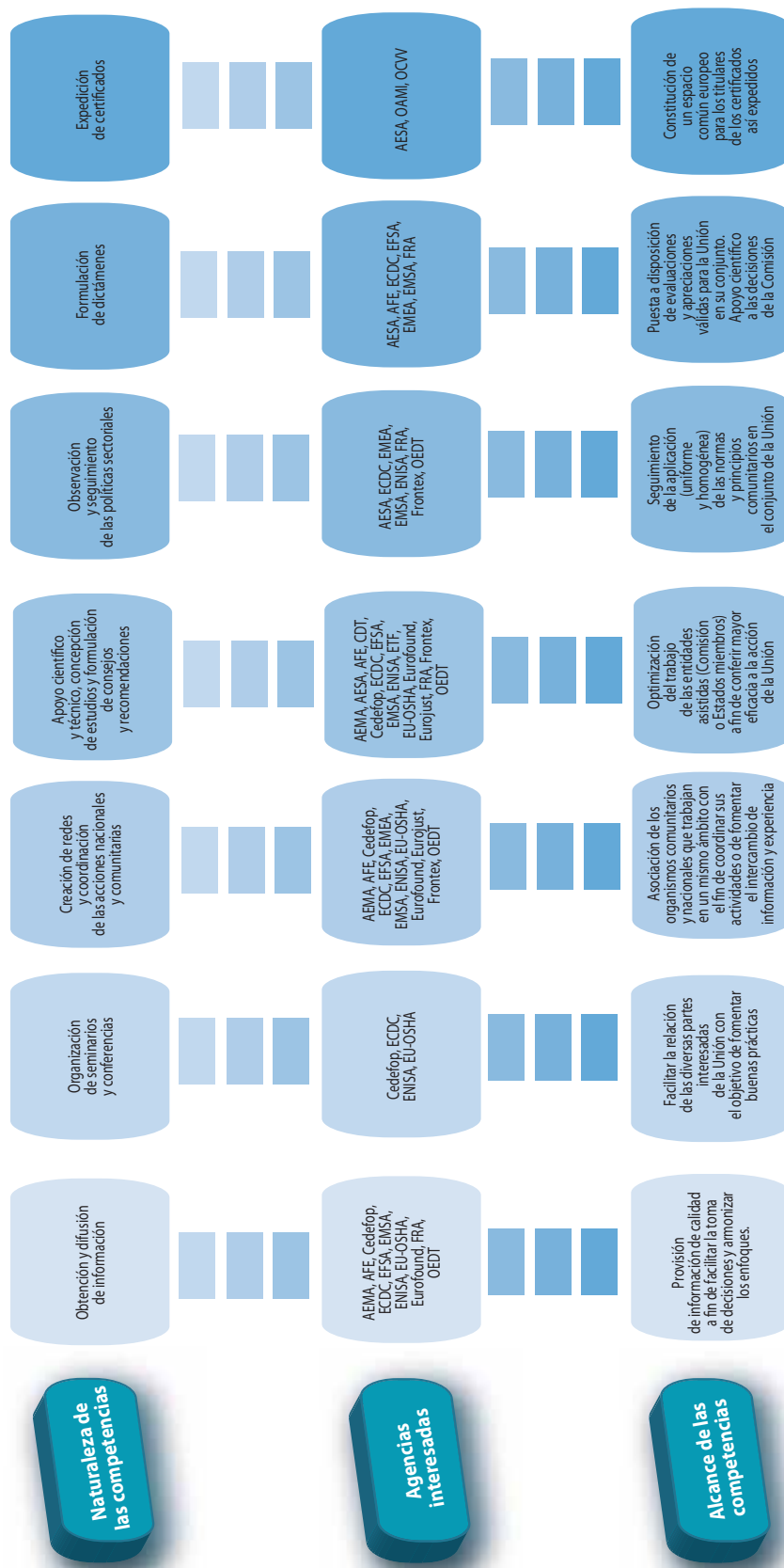
Por el Tribunal de Cuentas



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente

RECOMENDACIONES

- 12.** Habría que vincular el ritmo de las evaluaciones globales periódicas al de las evaluaciones de los programas plurianuales y de las evaluaciones *ex ante* subyacentes. De ese modo, los indicadores de resultados aprobados en los programas plurianuales podrían servir de jalones a la hora de proceder a las evaluaciones *ex post*.
- 13.** Por razones de independencia y de coherencia, sería oportuno asociar a la Comisión a la realización de evaluaciones globales periódicas.
- 14.** Los resultados de dichas evaluaciones deberían comunicarse a la autoridad de aprobación de la gestión con arreglo a un calendario determinado previamente.
- 15.** En esta ocasión, el director de la agencia debería presentar las conclusiones que extraiga de la evaluación periódica.

COMPETENCIAS EJERCIDAS POR LAS AGENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA¹

¹ La descripción de las tareas y de los objetivos de cada agencia mencionada en el presente anexo se encuentra disponible en el informe del Tribunal sobre las cuentas anuales de estos organismos correspondientes al ejercicio 2006 (DO C 309 de 19.12.2007).

AGENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA REGIDAS POR EL ARTÍCULO 185
DEL REGLAMENTO FINANCIERO A LAS QUE AFECTA LA FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL

DATOS PRINCIPALES

	Agencias (organismos descentralizados) de la Unión Europea	Acónimo	Sede	Año de creación	Presupuesto (en millones de euros) ¹	Puestos autorizados (2007)
1	Agencia Europea de Medicamentos	AEMA	Copenhague	1990	35,1	116
2	Agencia Europea de Medio Ambiente	AESA	Colonia	2002	72,1	467
3	Agencia Europea de Seguridad Aérea	EMSA	Lisboa	2002	48,2	153
4	Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información	EU-OSHA	Bilbao	1994	14,9	42
5	Agencia Europea de Seguridad Marítima	AFE	Lille-Valenciennes	2004	16,6	116
6	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores	Cedefop	Salónica	1975	17,4	97
7	Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo	ECDC	Estocolmo	2004	28,9	90
8	Agencia Ferroviaria Europea	EFSA	Parma	2002	52,2	300
9	Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria	EMEA	Londres	1993	163,1	441
10	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional	ENISA	Heraklion	2004	8,3	44
11	Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades	Eurofound	Dublín	1975	20,2	94
12	Fundación Europea de Formación	ETF	Turín	1990	21,5	100
13	Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo	Frontex	Varsovia	2004	42,2	49
14	Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías	OEDT	Lisboa	1993	14,4	82
Total					555,1	2 191

¹ Créditos de pago.

PRINCIPALES OBSERVACIONES FORMULADAS TRAS LAS VISITAS DE INSPECCIÓN

	AEMA	EFSA	EMEA	EMSA	ENISA	EU-OSHA	Eurofound	Todavía no	Necesita mejorar
¿HAN PLANIFICADO LAS AGENCIAS SUS ACTIVIDADES DE MANERA SUFICIENTE, FIJÁNDOSE UNOS OBJETIVOS CONCRETOS Y MENSURABLES?									
1. Estrategia plurianual									
La agencia ha establecido un proceso de programación plurianual									
La programación plurianual es un documento estratégico (que define los resultados esperados y el impacto) y operativo (calendario, plan rector del personal, etc.)									
La agencia ha transpuesto el mandato que le confía su acto de base en una estrategia coordinada con la estrategia sectorial desarrollada por la Comisión									
La programación plurianual se basa en una evaluación ex ante de carácter estratégico									
Existe un documento que detalla la política de la agencia en materia de recursos humanos y que se articula con las prioridades estratégicas									
2. Programa anual de trabajo									
La agencia ha contado con un programa de trabajo anual aprobado dentro de los plazos									
Las partes interesadas se han asociado al proceso de decisión y han podido expresar su voluntad									
La estructura de los programas de trabajo anuales corresponde a la de las previsiones plurianuales. Su estabilidad permite efectuar comparaciones en el tiempo									
La agencia ha identificado los riesgos vinculados a sus actividades									
El programa de trabajo distingue claramente las actividades de apoyo a la Comisión de las actividades propias									

PRINCIPALES OBSERVACIONES FORMULADAS TRAS LAS VISITAS DE INSPECCIÓN

	AEMA	EFSA	EMEA	EMSA	ENISA	EU-OSHA	Eurofound	Todavía no	Necesita mejorar
¿HAN INFORMADO DEBIDAMENTE DE SUS ACTIVIDADES LAS AGENCIAS Y HAN HECHO PROCEDER A EVALUACIONES PERTINENTES DE SUS RESULTADOS?									
5. Informe anual de actividad									
El informe anual de actividad permite medir la realización de las actividades previstas en el programa de trabajo anual									
Existe una coherencia de estructura entre las articulaciones del programa de trabajo, del presupuesto, de la contabilidad de gestión y de los informes de actividad									
Partiendo de la información que recibe, el consejo de administración puede identificar el impacto de las actividades de la agencia									
El sitio Internet de la agencia es fácil de utilizar y multilingüe									
6. Evaluaciones									
La agencia procede a evaluaciones externas de sus actividades globales e individuales de manera periódica									
La agencia procede a evaluaciones internas de sus actividades de manera periódica y crítica									
La agencia ha podido integrar las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones en el ciclo ulterior de programación									

RESPUESTAS
DE LA COMISIÓN
Y DE LAS AGENCIAS
AL INFORME ESPECIAL
DEL TRIBUNAL
DE CUENTAS
«AGENCIAS
DE LA UNIÓN EUROPEA:
OBTENER RESULTADOS»

RESUMEN

II.

Agencias: Las agencias concernidas acogen con satisfacción el informe de auditoría relativo a la evaluación de la buena gestión financiera en las agencias reguladoras, cuyos temas planteados son constructivos y valiosos. Las observaciones hechas pueden beneficiar a todos los interesados.

El principio de buena gestión financiera auditado por el Tribunal es aplicable a todas las agencias, pero debe resaltarse que la complejidad de las actividades de cada una de ellas determina la mayor o menor dificultad para ofrecer garantías de una buena gestión financiera.

IV.

Agencias: Algunas agencias están ahora llevando a cabo evaluaciones previas, las cuales, sin embargo, no conciernen a todas ellas en el mismo grado y deberán realizarse esencialmente en aquellas que gestionan programas y no tanto en las que actúan como autoridad.

Por lo que se refiere a la programación plurianual, algunas agencias ya la han aplicado. Otras lo están haciendo actualmente. Aunque el nivel de aplicación difiriera, todas son plenamente conscientes de que una programación plurianual exacta es esencial. El programa plurianual está íntimamente unido al presupuesto disponible.

V.

Comisión: Los programas adoptados para el año 2008 contienen indicaciones más precisas sobre los recursos que deben mobilizarse de conformidad con las distintas acciones y los resultados esperados.

Agencias: Los consejos de administración presentan, revisan y adoptan los programas de trabajo anuales, lo cual es un elemento clave de control/gobernanza del programa de trabajo.

VI.

Agencias: Debido a la diferencia del tamaño y de los recursos disponibles de las agencias, deben tenerse en cuenta consideraciones de proporcionalidad a la hora de implementar los mecanismos y controles para apoyar la supervisión. Aunque difiriera el nivel, todas son plenamente conscientes de que la aplicación de herramientas eficaces de supervisión es esencial. Las agencias están trabajando para mejorar tales herramientas.

Comisión: La Comisión ofrece a las agencias una asistencia relativa a la gestión por actividad, pero es consciente de la dificultad. La reciente Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo —«Agencias europeas. Orientaciones para el futuro»¹— recoge esta preocupación indicando que la Comisión revisará sus procedimientos internos en sus relaciones con las agencias.

VII.

Comisión: Desde el presupuesto 2008, varias agencias disponen de los indicadores de resultados exigidos por la normativa financiera. Por otra parte, algunas agencias, desde 2007, han empezado a presentar un presupuesto y una gestión de actividades, lo que les lleva a precisar mejor los objetivos que se proponen alcanzar.

IX.

Agencias: El grado de precisión en la definición de objetivos depende en parte de los reglamentos de base y difiere de una agencia a otra.

X.

Agencias: Por lo que se refiere a la consecución de los objetivos anuales, las agencias están trabajando en la mejora de las herramientas de información, en especial el informe de actividad anual que es revisado y adoptado por los respectivos consejos de administración.

¹ COM(2008) 135 final.

INTRODUCCIÓN

3.

Agencias: El Reglamento financiero marco es similar en este punto al Reglamento financiero general y no prevé disposiciones más detalladas o vinculantes relativas a, por ejemplo, la programación, la fijación de objetivos, la evaluación mediante indicadores. Disposiciones más detalladas al respecto pueden por otro lado establecerse en los actos de base que crean las agencias.

9.

Agencias: Las agencias son plenamente conscientes de la importancia del plan plurianual. Algunas de ellas han publicado un programa plurianual, aunque su reglamento de base no lo requiriera explícitamente.

Por ejemplo, tras la auditoría del Tribunal:

- i) La estrategia 2009-2013 de la EU-OSHA establece los resultados esperados, y la actual evaluación de impacto/evaluación *ex ante* se centra en cómo puede medirse el progreso del trabajo para alcanzar los resultados.
- ii) En cuanto a Frontex [Reglamento (CE) del Consejo n° 2007/2004], el proyecto del programa de trabajo para 2009 presentado a su consejo de administración a principios de 2008 prevé la adopción en el futuro de un enfoque plurianual.
- iii) La EMEA ha desarrollado su plan de trabajo, resumiendo su estrategia a largo plazo, objetivos a medio y largo plazo y acciones clave. Además, a lo largo de 2008, EMEA pondrá en marcha el proceso de preparación de su plan de trabajo para 2015.
- iv) A partir de 2008, ENISA ha aplicado una estrategia de programación plurianual en forma de programas temáticos plurianuales.

11.

Agencias: Las agencias trabajan mediante una programación plurianual y, cuando es necesario, en estrecha cooperación con la Comisión, los Estados miembros y las partes interesadas.

12.

Agencias: La mayor parte de las agencias están en proceso de hacer evaluaciones *ex ante*, la cuales, sin embargo, no conciernen a todas ellas en el mismo grado y afectan más a las que gestionan programas que a las que actúan como autoridad.

13.

Comisión: Las directrices sobre la política del personal de las agencias reguladoras europeas prevén que las agencias presenten anualmente un plan plurianual (dinámico) de la política del personal, cuyo contenido estándar fue elaborado por los servicios de la Comisión junto con las agencias. Este plan debe incluir la descripción del tipo de puestos existentes y nuevos en el cuadro de efectivos y la asignación de tareas a los mismos. Las agencias reguladoras también proporcionan en sus planes de política de personal el análisis de las tareas asignadas a los diversos tipos de puestos (tareas esenciales, de apoyo, permanentes, temporales, puestos de funcionarios de larga o corta duración, agentes temporales o contratados).

En 2007, la autoridad presupuestaria pidió que en adelante los planes de la política del personal se adjuntaran a los documentos del procedimiento presupuestario.

15.

Agencias: Una coherencia cada vez mayor —y una relación más estrecha— entre el programa de trabajo plurianual y el programa de trabajo anual hará que se puedan comparar mejor los diferentes años. Sin embargo, dado el contexto dinámico, algunas agencias se enfrentan a tareas nuevas y muy diferentes. Las agencias tienen que actualizar y ajustar continuamente todos los planes. Este ejercicio aumentará en particular la transparencia de las agencias que trabajan en un contexto más estable.

16.

Agencias: La mayoría de las agencias auditadas realiza con periodicidad análisis de riesgo, lo cual muestra que son conscientes de la importancia de utilizar este tipo de análisis al elaborar el programa anual, aunque hay cierto margen de mejora.

17.

Agencias: Las agencias se esfuerzan por incluir en el programa de trabajo anual la totalidad de las actividades que se proponen llevar a cabo cada año. Sin embargo, debería permitirse una cierta flexibilidad para poder enfrentarse a solicitudes *ad hoc* imprevistas (asesoramiento científico o análisis de riesgo). Como mínimo una vez al año, en el informe de actividad anual, se comunican al consejo de administración estas peticiones y en algunos casos durante el año en el informe periódico del director ejecutivo a los consejos de administración.

18.

Agencias: Las agencias son plenamente conscientes de la importancia de los objetivos y continuarán esforzándose en lograr un grado coherente de precisión en la medida de lo posible.

19.

Agencias: Las agencias reconocen el interés del presupuesto basado en actividades (ABB) como herramienta para una mejor gestión financiera. Por ello algunas decidieron presentar un ABB. Sin embargo, es un proceso muy reciente que necesita consolidarse y discutirse más detalladamente en el futuro procedimiento presupuestario.

22.

Agencias: Los métodos de supervisión y de información difieren entre las diversas agencias y se siguen desarrollando. En la mayoría de los casos se informa a los consejos de administración por lo menos una vez al año y en algunos casos más frecuentemente.

23.

Agencias: Para poder supervisar la realización de sus actividades, todas las agencias han aplicado herramientas que se evalúan y se mejoran continuamente.

24.

Agencias: En el contexto de la mejora continua de las herramientas de supervisión, la idea es compartir buenas prácticas entre las agencias cuando sea apropiado y adquirir nuevas herramientas si fuera necesario. Algunas agencias han aplicado hasta la fecha herramientas específicas por lo que se refiere al seguimiento temporal.

25.

Comisión: La Norma Internacional de Contabilidad (NIC) ha recibido los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones actuales asignadas por el artículo 185 del Reglamento financiero. En 2007 se realizaron auditorías en todas las agencias reguladoras activas en el ámbito de la NIC. Las auditorías para las agencias que empezaron en 2007 están programadas para 2008.

Agencias: Sin embargo, las pequeñas agencias no pueden permitirse siempre un auditor interno a tiempo completo.

26.

Agencias: Tras la auditoría del Tribunal, algunas agencias están considerando desarrollar indicadores de «resultado» e «impacto», además de los ya existentes. En este contexto, el apoyo de la Comisión Europea es siempre bien recibido.

27.

Agencias: El tamaño y los recursos disponibles, incluidas las herramientas existentes para recoger datos, disponibilidad de personal y presupuesto, repercuten en los indicadores establecidos y continuados. Las agencias se esfuerzan continuamente en implementar y utilizar los indicadores más apropiados.

28.

Agencias: Los indicadores de rendimiento son adecuados para todas las agencias, pero las evaluaciones *ex ante* y los programas plurianuales no conciernen a todas ellas en el mismo grado.

31.

Agencias: Las agencias se proponen mejorar continuamente su supervisión e información.

33.

Agencias: Evidentemente, el informe de actividad anual no es el único medio de informar al consejo de administración sobre el impacto de las actividades de las agencias. Como órganos de gobernanza y conforme a los reglamentos de base, los consejos de administración de las agencias adoptan el programa de trabajo anual y se mantienen informados de su aplicación mediante el informe de actividad anual. En algunos casos, el consejo de administración recibe ayuda de un organismo consultivo que lo asesora, en especial en asuntos anuales de programación y presupuestarios. Además, los consejos de administración tienen potestad para pedir información adicional para corroborar/justificar asuntos comunicados.

34.

Comisión: El consejo de administración de las agencias en las que la Comisión está en minoría, cuando está representada, se encarga de la adopción de tales orientaciones, si lo juzga conveniente, y de su aplicación. La Comisión tiene la intención de presentar propuestas en cuanto a la instauración de buenas prácticas administrativas, en los consejos de administración de las agencias en cuyo seno está representada.

Aunque las agencias sean órganos independientes, disponen siempre de instrucciones de la Comisión para la preparación de los informes de actividad anuales.

36.

Agencias: En el caso de la mayor parte de las agencias, su reglamento de base impone la coordinación de la primera evaluación.

Algunas veces, el alcance de la primera evaluación no solo incluye los aspectos de la fase de puesta en marcha.

37.

Agencias: En algunas agencias, el consejo de administración participa en la gestión de la evaluación con soporte administrativo. Se selecciona al consultor según el procedimiento de adjudicación de la Unión Europea.

40.

Comisión: Como seguimiento a este estudio, la Comisión está llevando a cabo actualmente, en 2008, un nuevo metaestudio similar sobre las agencias descentralizadas que se basará principalmente en los resultados de evaluaciones existentes.

La Comisión también ha proporcionado a la autoridad presupuestaria un documento de síntesis basado en los principales resultados de los informes de evaluación sobre agencias individuales ².

42.

Comisión: Las agencias son organismos comunitarios independientes y responsables ante la autoridad presupuestaria y la autoridad de aprobación de la gestión. Sus consejos de administración, en los que la Comisión está en minoría (si es que está representada), son responsables de las decisiones que se adoptan por lo que se refiere a sus métodos de gestión y trabajo. El tamaño relativamente pequeño de las agencias es una ventaja significativa —en términos de concentración de las tareas de base, de los procedimientos internos y de la adaptabilidad— de la que no disfrutaban organizaciones más grandes.

La Comisión ofrece a las agencias una asistencia relativa a la gestión por actividad, pero es consciente de la dificultad de sensibilizarlas. La reciente Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo —«Agencias europeas. Orientaciones para el futuro» ³— expresa esta preocupación indicando que la Comisión revisará sus procedimientos internos en sus relaciones con las agencias.

Con objeto de facilitar el acceso a la información sobre las agencias, se ha puesto en marcha recientemente un sitio Internet común Comisión/agencias reguladoras cuyo objetivo es establecer una biblioteca completa y actualizada del material informativo relativo a las agencias, promover una comprensión de los desafíos comunes a los que se enfrentan las agencias que trabajan en el marco legislativo de la Unión Europea y mejorar continuamente su funcionamiento mediante el aprendizaje de buenos planteamientos seguidos por otras agencias.

² Carta de 10 de octubre de 2007, D(2007) ref. 1150.

³ Véase la nota a pie de página correspondiente al punto VI.

43.

Comisión: En el marco de la reciente Comunicación antes citada, la Comisión realiza una reflexión interna con el fin de coordinar a largo plazo las posiciones adoptadas por sus representantes en los consejos de administración de las agencias en las cuales está representada, relativas a las buenas prácticas que deben establecerse de manera transversal en las agencias. Las recomendaciones hechas en el marco de las evaluaciones forman parte de estas buenas prácticas. El consejo de administración de las agencias es el órgano decisorio para adoptar decisiones sobre las recomendaciones hechas en las evaluaciones, incluida la metaevaluación 2003 de la Comisión.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

44.

Comisión: El proceso de la revisión del Reglamento financiero marco de las agencias fue puesto en marcha por la Comisión tras la adopción de las modificaciones al Reglamento financiero general en diciembre de 2006 y acaba de ser finalizado (abril de 2008) por la autoridad legislativa.

La versión previa del Reglamento financiero marco entró en vigor en 2003, como parte de la reforma principal del Reglamento financiero que entró en vigor el 1 de enero de 2003. Aquellos años, algunas de las instituciones y de los órganos tuvieron dificultades para implementar todas las disposiciones del Reglamento financiero reformado, como el Tribunal ha señalado, lo cual puede explicar el retraso entre la aplicación de ciertas prácticas de gestión en la Comisión y en las agencias.

45.

Agencias: Esto está cambiando, pues los nuevos métodos previstos se están teniendo en cuenta en el Reglamento financiero marco y en las prácticas de ciertas agencias.

46.

Agencias: Véase la respuesta al apartado 45.

47.

Agencias: Algunas agencias están llevando a cabo evaluaciones *ex ante*. Sin embargo, estas evaluaciones no conciernen a todas las agencias en el mismo grado y deberán hacerse esencialmente en aquellas que gestionan programas y no en las que actúan como autoridad.

48.

Agencias: Una consistencia cada vez mayor —y una relación más estrecha— entre el programa de trabajo plurianual y el anual supondrá poder comparar mejor los diferentes años. Sin embargo, dado el contexto dinámico, algunas agencias se enfrentan con tareas nuevas y perceptiblemente diversas. Las agencias tienen que actualizar y ajustar continuamente todos los planes. Este ejercicio principalmente aumentará la transparencia de aquellas que trabajan en un contexto más estable.

Sin embargo, dado que el presupuesto final se decide a finales de año y el programa de trabajo se publica a lo largo del año, existe la posibilidad de una divergencia entre ambos, en especial en el caso de un cambio significativo de la financiación.

49.

Agencias: Las agencias reconocen el interés del presupuesto basado en actividades (ABB) como herramienta para una mejor gestión financiera. Por ello, algunas decidieron presentar uno. Sin embargo, es un proceso muy reciente que necesita consolidarse y analizarse con más detalle en el futuro procedimiento presupuestario.

En todo caso, las herramientas de gestión deberán ser las más idóneas para las necesidades de las agencias.

50.

Agencias: Todas las agencias han aplicado herramientas para permitir la supervisión de la realización de sus actividades al objeto de evaluar y mejorar continuamente las existentes. Por ejemplo, algunas agencias acaban de implementar herramientas de seguimiento temporal para una mejor transparencia.

51.

Agencias: En el contexto de continua mejora de las herramientas de supervisión, la idea es compartir buenas prácticas entre las agencias, cuando convenga, y adquirir nuevas herramientas si fuera necesario. Algunas agencias han aplicado hasta hoy herramientas específicas por lo que se refiere al seguimiento temporal.

En cuanto a los consejos de administración, la información sobre el seguimiento de actividades se les proporciona por lo menos una vez al año y, en algunos casos, con mayor frecuencia.

52.

Agencias: Tras la auditoría del Tribunal, algunas agencias están considerando añadir indicadores de «resultado» e «impacto» a los ya existentes. En este contexto, el apoyo de la Comisión Europea es siempre bien recibido.

54.

Agencias: Todas las agencias (en cuanto a los reglamentos) han presentado un informe de actividad anual a su consejo de administración. Están de acuerdo en que este informe debe centrarse más en el resultado y la consecución de los objetivos.

55.

Agencias: Los consejos de administración tienen el poder de solicitar información adicional para corroborar/justificar los asuntos comunicados.

56.

Comisión, Por regla general, el Reglamento financiero marco obliga a evaluar las agencias. Sin embargo, se han establecido al respecto requisitos específicos en algunos de los actos constitutivos de las agencias. No todos los actos constitutivos que dan la responsabilidad principal de la evaluación a las agencias incluyen el requisito de acordar las condiciones con la Comisión.

Agencias: En algunas agencias, el consejo de administración y/o la Comisión participan en la gestión de la evaluación con el soporte administrativo. Se selecciona al consultor según el procedimiento de adjudicación de la Unión Europea.

RECOMENDACIONES

1.

Agencias: Las agencias aceptan generalmente las recomendaciones del Tribunal, cuya aplicación ya han iniciado la mayoría de ellas teniendo en cuenta sus características propias.

2.

Agencias: Véase la respuesta a los apartados 12 y 47.

3.

Agencias: Véase la respuesta a los apartados 26 y 52.

4.

Agencias: Véase la respuesta a los apartados 19 y 49.

5.

Agencias: Véase la respuesta a los apartados 22, 23, 24, 50, 51 y 52.

8.

Agencias: Véase la respuesta a los apartados 26 y 52.

9.

Agencias: Véase la respuesta a los apartados 31, 33, 54 y 55.

10.

Agencias: Véase la respuesta a los apartados 33 y 55.

11.

Agencias: Véase la respuesta a los apartados 33 y 55.

12.

Agencias: Véase la respuesta al apartado 56.

13.

Comisión: Se han establecido requisitos específicos sobre la evaluación en parte de los actos constitutivos de las agencias. Algunos actos constitutivos dan la responsabilidad principal de la evaluación a las agencias e incluyen el requisito de acordar las condiciones con la Comisión.

15.

Agencias: Véase la respuesta a los apartados 37 y 56.

Tribunal de Cuentas Europeo

Informe Especial nº 5/2008

Agencias de la Unión Europea: obtener resultados

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

2008 — 45 pp. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-074-8

Cómo adquirir publicaciones de la Unión Europea

Las publicaciones de la Oficina de Publicaciones que se hallan a la venta puede encontrarlas en la librería electrónica de la UE (EU-Bookshop <http://bookshop.europa.eu/>), desde donde puede efectuar su pedido a la oficina de venta que desee.

Puede solicitar una lista de nuestra red mundial de oficinas de venta al número de fax (352) 29 29-42758.

EN EL PRESENTE INFORME, EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO ANALIZA LOS INSTRUMENTOS DE PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA Y LOS DISPOSITIVOS DE SEGUIMIENTO Y DE EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS, ESTABLECIDOS POR OCHO AGENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA A FIN DE OBTENER RESULTADOS E INFORMAR DE LOS MISMOS. EL INFORME DETALLA LOS ESFUERZOS REALIZADOS Y SUBRAYA LOS ASPECTOS SUSCEPTIBLES DE MEJORAS, QUE SE EXPONEN EN QUINCE RECOMENDACIONES. ASIMISMO, EL INFORME HACE HINCAPIÉ EN LAS NUEVAS PROBLEMÁTICAS DE GESTIÓN QUE VIENEN IMPUESTAS POR UNA GOBERNANZA COMUNITARIA RENOVADA. LOS CUADROS Y LOS ANEXOS AYUDARÁN AL LECTOR A PROFUNDIZAR SUS CONOCIMIENTOS EN LA MATERIA.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-074-8



9 789292 070748