

ΕΒΡΟΠΕΪΣΚΑ ΣΜΕΤΗΑ ΠΑΛΑΤΑ
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TA' L-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Informe sobre el control de la eficacia operativa de la gestión del Banco Central Europeo en el ejercicio 2006

acompañado de las respuestas del Banco Central Europeo

ÍNDICE

	Apartados
Introducción	1-2
Alcance y enfoque de la fiscalización	3-5
Observaciones	6-16
¿Fueron realistas las previsiones presupuestarias del BCE?	6
¿Fueron adecuados las normas y los procedimientos presupuestarios concebidos por el BCE?	7-10
Normas y procedimientos presupuestarios	7-8
Sistemas informáticos del presupuesto y la planificación	9-10
¿Fueron debidamente aplicados las normas y los procedimientos presupuestarios?	11-16
Normas presupuestarias	11
Planificación presupuestaria	12
Transferencias presupuestarias	13-14
Informes presupuestarios	15-16
Conclusiones y recomendaciones	17-21
¿Fueron realistas las previsiones presupuestarias del BCE?	17
¿Fueron adecuados las normas y los procedimientos presupuestarios concebidos por el BCE?	18-19
¿Fueron debidamente aplicados las normas y los procedimientos presupuestarios?	20-21

INTRODUCCIÓN

1. El Banco Central Europeo (en lo sucesivo, el BCE o “el banco”) y los bancos centrales nacionales de todos los Estados miembros de la UE componen el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). El objetivo principal del SEBC es mantener la estabilidad de precios¹, para lo cual el BCE ejerce las funciones previstas en sus Estatutos² y se encarga de gestionar sus finanzas y actividades. La fiscalización por el Tribunal de la eficacia operativa del Banco Central Europeo (BCE) se basa en el artículo 27, apartado 2, del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del BCE³. El ámbito controlado en relación con el ejercicio 2006 fue la gestión presupuestaria del BCE y se han tenido en cuenta los cambios de dicha gestión durante el período 2006-2008. El Tribunal controla también en la actualidad otros aspectos de la eficacia operativa del BCE y los resultados de ese control aún pueden publicarse en 2009.

2. Los gastos presupuestarios del BCE durante los ejercicios 2006 y 2007 ascendieron, respectivamente, a 326 y 355 millones de euros (véase el **cuadro 1**). La autoridad presupuestaria del BCE recae en su Consejo de Gobierno que aprueba el presupuesto anual previa propuesta del Comité Ejecutivo⁴, órgano que tiene atribuida la responsabilidad general de la gestión de todos los recursos del banco. En el plano operativo, los gestores de los

¹ Artículo 105, apartado 1, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

² Los Estatutos del SEBC y del BCE se contienen en un protocolo anexo al Tratado.

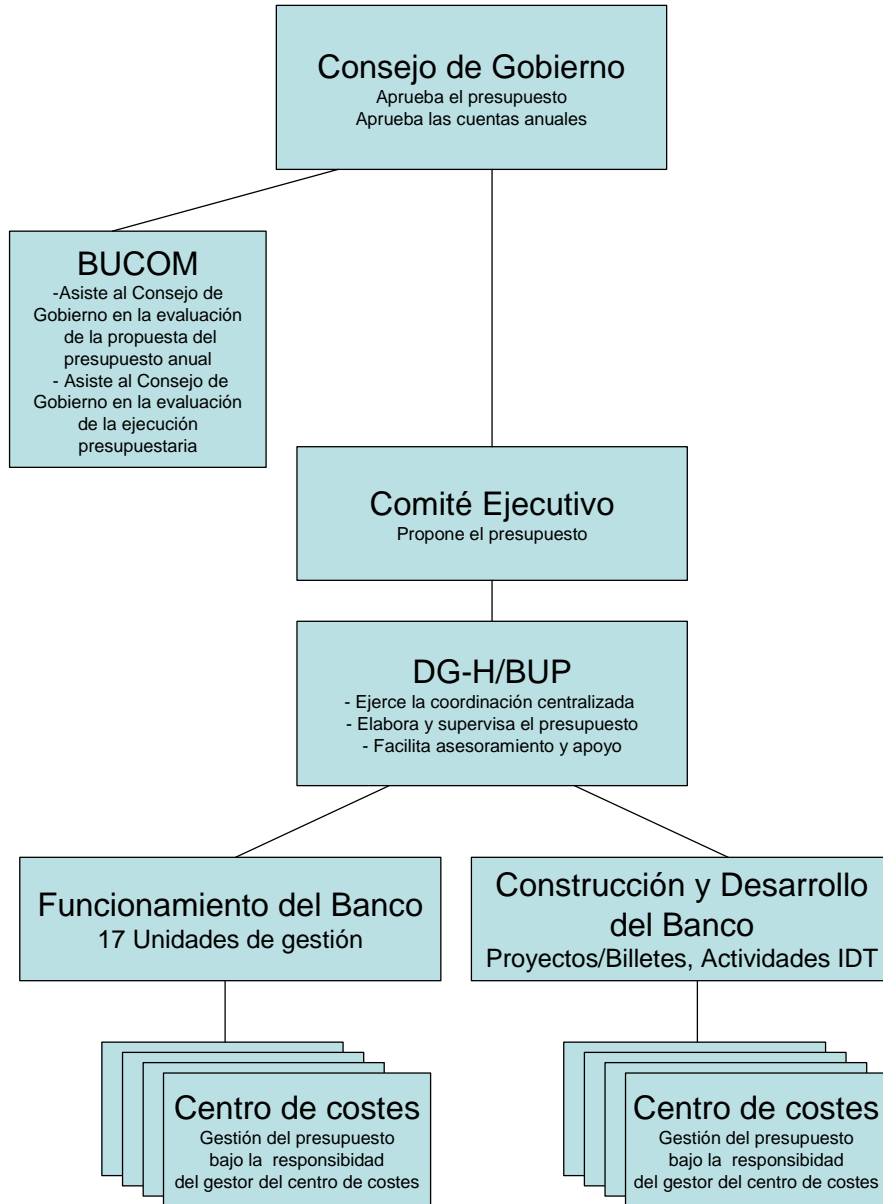
³ El artículo 27, apartado 2, dispone lo siguiente: "Las disposiciones del artículo 248 del Tratado sólo se aplicarán a un examen de la eficacia operativa de la gestión del BCE". Las disposiciones institucionales relativas al Banco Central Europeo figuran en los artículos 112 a 115 del Tratado CE.

⁴ Artículo 15, apartado 1, de la Decisión del Banco Central Europeo por la que se adopta el reglamento interno del Banco Central Europeo, nº BCE/2004/2 (DO L 80 de 18.3.2004, p. 33).

centros de costes⁵ tienen que gestionar estos, en virtud de la delegación recibida, conforme a las normas y los procedimientos del banco. La División de Presupuestos, Control y Organización (BUP) perteneciente a la Dirección General de Recursos Humanos, Presupuesto y Organización centraliza las tareas de supervisión y facilita asesoramiento y apoyo a los centros de costes para permitirles planificar y controlar sus recursos con eficacia. El **gráfico 1** expone de forma general cuáles son los principales intervinientes del proceso presupuestario.

⁵ Los gestores de los centros de costes son los jefes de las unidades de gestión, los jefes de división y los jefes de proyecto.

Gráfico 1 – Funciones de los principales intervinientes del proceso presupuestario del BCE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

3. La fiscalización del Tribunal perseguía principalmente evaluar la eficacia operativa de la gestión presupuestaria llevada a cabo por el BCE mediante la formulación de las tres preguntas siguientes:

- ¿Fueron realistas las previsiones presupuestarias del BCE?
- ¿Fueron adecuados las normas y los procedimientos presupuestarios concebidos por el BCE?
- ¿Fueron debidamente aplicados las normas y los procedimientos presupuestarios?

4. En la fiscalización se evaluaron las normas y los procedimientos del BCE aplicables a las diferentes fases de su proceso presupuestario y se examinó además cómo fueron aplicados durante los ejercicios 2006 y 2007. Asimismo se analizaron los cambios introducidos en las prácticas presupuestarias del BCE en el primer semestre de 2008 y se examinó la ejecución presupuestaria de los gastos recurrentes y los relativos a proyectos de los ejercicios 2006 y 2007 a fin de evaluar las previsiones presupuestarias del BCE.

5. Con objeto de valorar si las normas y los procedimientos habían sido debidamente aplicados, se seleccionaron diez centros de costes representativos (de un total superior a cien⁶) y pertenecientes a cinco de las 17 unidades de gestión existentes. Dentro del proceso presupuestario, se examinaron los aspectos ligados a la planificación, así como las transferencias y los informes presupuestarios.

⁶ Las cinco unidades de gestión y los diez centros de costes se seleccionaron en función de su importancia financiera.

OBSERVACIONES

¿Fueron realistas las previsiones presupuestarias del BCE?

6. El porcentaje de ejecución presupuestaria constituye un indicador de la idoneidad del proceso de fijación del presupuesto. El Tribunal examinó el porcentaje de ejecución presupuestaria de 2006 y 2007⁷, y analizó los motivos que subyacen a una infrautilización significativa a fin de determinar si las previsiones presupuestarias resultaban realistas. En los dos ejercicios, 2006 y 2007, el porcentaje global de ejecución ascendió al 92 % del presupuesto revisado (véase el **cuadro 1**). Por lo que se refiere a los gastos recurrentes de las unidades de gestión (la sección “Funcionamiento del Banco” del presupuesto), las previsiones eran muy realistas, pero el porcentaje de ejecución de las secciones “Proyectos” y “Construcción y Desarrollo del Banco” fue sólo del 65 % y del 82 % respectivamente. El principal factor que determinó esta infrautilización reside en los retrasos de ejecución de los proyectos. El 43 % de los catorce proyectos más importantes finalizados en 2006 y el 40 % de los quince proyectos más importantes finalizados en 2007 sufrieron retrasos considerables. Como ya hizo notar el Tribunal en sus informes relativos a los ejercicios 2000⁸ y 2003⁹, los frecuentes y persistentes retrasos de los proyectos se deben a que su planificación inicial adolece de falta de realismo.

⁷ A partir del ejercicio 2007, el BCE consolidó sus tres pilares (“Unidades de Gestión”, “Proyectos” y “Actividades especiales”) en dos (“Funcionamiento del Banco” y “Construcción y Desarrollo del Banco”). La sección “Unidades de Gestión” del presupuesto de 2006 pertenece a “Funcionamiento del Banco” y la de “Proyectos”, a “Construcción y Desarrollo del Banco”. La sección “Actividades Especiales” del presupuesto de 2006 se escindió en dos nuevos pilares según la naturaleza de las actividades consideradas.

⁸ DO C 341 de 4.12.2001, p. 3.

⁹ DO C 286 de 23.11.2004, p. 13.

Cuadro 1 – Ejecución presupuestaria del BCE en 2006 y 2007**2006**

Actividades presupuestarias	Presupuesto inicial (millones de euros)	Presupuesto a mitad de ejercicio (millones de euros)	Gastos efectivos a final de ejercicio (millones de euros)	Ejecución presupuestaria (presupuesto inicial)	Ejecución presupuestaria (presupuesto a mitad de ejercicio)
Unidades de gestión	311	300	283	91 %	94 %
Proyectos	35	30	20	56 %	65 %
Actividades especiales	25	25	23	90 %	89 %
TOTALES	371	355	326	88 %	92 %

2007

Actividades presupuestarias	Presupuesto inicial (millones de euros)	Presupuesto revisado (millones de euros)	Gastos efectivos a final de ejercicio (millones de euros)	Ejecución presupuestaria (presupuesto inicial)	Ejecución presupuestaria (presupuesto revisado)
Funcionamiento del Banco	317	317	298	94 %	94 %
Construcción y Desarrollo del Banco	58	69	57	97 %	82 %
TOTALES	375	386	355	95 %	92 %

Fuente: Banco Central Europeo y Tribunal de Cuentas Europeo.

¿Fueron adecuados las normas y los procedimientos presupuestarios concebidos por el BCE?

Normas y procedimientos presupuestarios

7. Para evaluar la idoneidad de las normas y los procedimientos de gestión presupuestaria del BCE, el Tribunal examinó si las normas y los procedimientos establecidos para la planificación, el seguimiento y la presentación de informes del presupuesto eran claros y completos. Pese a la recomendación formulada por el Tribunal al BCE en su informe relativo al ejercicio 2002¹⁰ para que prosiguiera sus esfuerzos de refundir los procedimientos de gestión y seguimiento presupuestarios en un solo

¹⁰ DO C 45 de 20.2.2004, p. 27.

documento actualizado, hasta mediados de 2007 las diversas normas y procedimientos presupuestarios continuaron dispersos en distintas notas y circulares administrativas, lo que agravaba el riesgo de falta de homogeneidad. En 2007 una selección de estas notas y circulares que contenían normas y prácticas fue objeto de refundición en un manual de prácticas (*Business Practice Handbook* o BPH)¹¹, que fue aprobado formalmente por el Comité Ejecutivo en julio de ese año

8. Al mismo tiempo, la Dirección General de Recursos Humanos, Presupuesto y Organización publicó un documento sobre el ciclo presupuestario del BCE *ECB's Budget Cycle: Planning, Monitoring and Forecasting Policies and Procedures*¹² (Ciclo presupuestario del BCE: políticas y procedimientos de planificación, monitorización y previsión). La refundición de las distintas notas y circulares administrativas en dos textos principales significó un cambio positivo en las normas y los procedimientos administrativos al establecer claramente el deslinde de competencias entre los órganos decisorios, la División de Presupuestos y Proyectos y los gestores de centros de costes. Los dos textos configuraron nítidamente además los procedimientos presupuestarios del BCE y los pasos para cada fase del ciclo presupuestario. Pese a estos progresos, persiste el riesgo de falta de homogeneidad porque las normas y los procedimientos siguen sin estar reunidos en un único documento de carácter general¹³.

¹¹ El *Business Practice Handbook* abarca normas y políticas sobre gestión de documentos, niveles de autorización, cuestiones presupuestarias, licitaciones, viajes de trabajo, seguridad de la información, etc.

¹² El documento "*ECB's Budget Cycle: Planning, Monitoring and Forecasting Policies and Procedures*" describe con detalle todos los procesos y principios presupuestarios además del cometido y las responsabilidades de los principales intervinientes.

¹³ Por ejemplo, el *Business Practice Handbook* indica que las transferencias presupuestarias superiores a los 211 000 euros tienen que ser aprobadas por el Comité Ejecutivo, mientras que el límite establecido en el documento "*ECB's Budget Cycle*" es de 200 000 euros.

Sistemas informáticos del presupuesto y la planificación

9. En junio de 2006 se adoptó la decisión de sustituir el sistema informático creado internamente para el presupuesto y la planificación por un nuevo sistema de *Enterprise Resource Planning* (ERP), que se instaló en septiembre de 2006 con el fin de generar la información requerida en cada fase del ciclo presupuestario. Ahora bien, el proveedor del servicio no cumplió con la entrega de parte de las funcionalidades acordadas y, pese a haberse comprometido a cumplir con esa entrega en el plazo más breve posible, a mediados de 2008, no se habían registrado progresos significativos.

10. Como consecuencia de lo anterior, en los ejercicios 2007 y 2008 hubo casos en que fue imposible aplicar todas las normas y los procedimientos presupuestarios del banco, en particular los referentes al tratamiento de los datos¹⁴, al seguimiento y a la presentación de informes. Los importantes problemas planteados por las funcionalidades presupuestarias repercutieron notablemente además en la carga de trabajo de la División de Proyectos y Presupuestos, ya que fue necesario un trabajo suplementario para paliar las deficiencias del sistema. De este modo, el incumplimiento de la entrega de las funcionalidades acordadas se tradujo en una falta de eficiencia administrativa¹⁵.

¹⁴ Por ejemplo, ya no era posible el seguimiento de los compromisos en el sistema, lo que aumentó el riesgo de duplicación de pagos.

¹⁵ Por ejemplo, los controles informáticos que habrían debido ser automáticos tuvieron que ser ejecutados manualmente para garantizar un tratamiento correcto de los datos, y los informes de ejecución presupuestaria tuvieron que elaborarse sin utilizar las funcionalidades del sistema para garantizar la exactitud de los datos facilitados a los gestores de los centros de costes.

¿Fueron debidamente aplicados las normas y los procedimientos presupuestarios?

Normas presupuestarias

11. Las normas presupuestarias relativas a las unidades examinadas por el Tribunal (see apartado 5) fueron aplicadas según lo previsto tanto en el nivel central (División de Presupuesto y Proyectos) como en el nivel operativo (centros de costes). Sólo en uno de los diez centros de costes examinados se aplicaron incorrectamente las normas referentes al seguimiento y control del presupuesto, por lo que en ese centro de costes no se identificaban las anotaciones presupuestarias incorrectas.

Planificación presupuestaria

12. Durante la planificación presupuestaria, los gestores de centros de costes envían sus peticiones de recursos financieros, que son evaluadas por la División de Proyectos y Presupuestos. Tanto en el ejercicio 2006 como en el 2007, se aplicaron reducciones centralizadas de determinados gastos a todos los centros de costes. Ahora bien, esas reducciones revestían carácter general por lo que no tenían en cuenta las actividades seleccionadas para su ejecución ni los objetivos fijados por las unidades de gestión.

Transferencias presupuestarias

13. Como parte de sus procedimientos mensuales, los gestores de los centros de costes deben garantizar que el presupuesto asignado a cada actividad no se gaste por encima del límite. Si se requieren más recursos financieros, pueden efectuarse transferencias presupuestarias, con una de las dos finalidades siguientes:

- facilitar recursos financieros suplementarios no incluidos en el presupuesto inicial aprobado;

- reasignar fondos en los centros de costes en respuesta a los cambios de las actividades planificadas.

14. Las peticiones de transferencias presupuestarias son autorizadas por diferentes niveles de gestión, en función de la naturaleza y de los importes en juego. El Tribunal examinó treinta transferencias presupuestarias¹⁶ correspondientes a los dos ejercicios, 2006 y 2007. En el caso de tres peticiones, la autorización no procedió del nivel adecuado por lo que no se ajustaba a lo requerido. En uno de tres casos, la petición de transferencia presupuestaria fue aprobada por el comité de dirección del proyecto y no por el Comité Ejecutivo.

Informes presupuestarios

15. La comunicación de información de la División de Presupuestos y Proyectos a los centros de costes adopta la forma de un cuadro mensual que resume, para cada unidad de gestión, los principales datos sobre recursos humanos y presupuestarios del mes anterior. En términos generales, la calidad de los datos incluidos en ese informe mensual se consideró satisfactoria. Sin embargo, se hizo constar que los datos fueron enviados a los centros de costes con retraso de manera que los gestores no dispusieron a tiempo de información actualizada.

16. La División de Presupuestos y Proyectos se encarga también de facilitar información presupuestaria al Consejo de Gobierno y al Comité Ejecutivo. Se emiten durante el año tres informes presupuestarios principales¹⁷ así como datos específicos sobre el presupuesto cuando así se solicita. Durante el período 2006-2008, la cantidad y calidad de la información presupuestaria

¹⁶ De los diez centros de costes que se mencionan en el apartado 5.

¹⁷ Los tres informes presupuestarios principales son el de presentación del presupuesto, el de previsiones presupuestarias a mitad de ejercicio y el de seguimiento presupuestario a final de ejercicio.

aumentaron considerablemente, pese a que la estructura general siguió siendo la misma.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

¿Fueron realistas las previsiones presupuestarias del BCE?

17. El BCE estimó de forma razonablemente realista sus necesidades presupuestarias en relación con los gastos recurrentes de las unidades de gestión y consiguió un porcentaje de ejecución bastante elevado tanto en el ejercicio 2006 como en el 2007, pero las previsiones presupuestarias para actividades tales como “Proyectos” y “Construcción y Desarrollo del Banco” adolecieron de falta de realismo, debido a la existencia de retrasos considerables en la ejecución de los proyectos durante 2006 y, en menor medida, durante 2007.

¿Fueron adecuados las normas y los procedimientos presupuestarios concebidos por el BCE?

18. Las normas y los procedimientos de ejecución presupuestaria del BCE fueron concebidos adecuadamente en términos generales y configuraron el marco para los procedimientos de gestión presupuestaria, definiendo con claridad el cometido, las responsabilidades y los resultados previstos para cada fase del proceso. La refundición en 2007 de las distintas circulares y notas administrativas en dos textos principales representó un cambio positivo, aunque el hecho de que haya todavía dos puede provocar falta de homogeneidad.

19. Debido a que el proveedor del servicio no cumplió con la entrega de parte de las funcionalidades acordadas, la implantación del sistema ERP utilizado para apoyar el proceso presupuestario sufrió deficiencias y retrasos considerables, con la consiguiente falta de eficiencia administrativa por el trabajo suplementario que significó mitigar la ausencia de algunas funcionalidades.

¿Fueron debidamente aplicados las normas y los procedimientos presupuestarios?

20. La aplicación de las normas y los procedimientos presupuestarios resultó satisfactoria por lo general, salvo en las transferencias presupuestarias, en las que se constataron casos de error en cuanto al nivel de autorización requerido. Los procedimientos de planificación presupuestaria y presentación de informes fueron idóneos. La calidad de los datos presentados en los informes presupuestarios del BCE mejoró significativamente durante el período 2006-2008.

21. El Tribunal recomienda que el BCE:

- analice los motivos de los retrasos que afectan a los proyectos y proponga medidas para mejorar la fijación de su presupuesto;
- refunda las normas y los procedimientos presupuestarios en un único texto;
- establezca un plan de acción para resolver los problemas encontrados en la ejecución del sistema ERP;
- intensifique los procedimientos de control de las transferencias presupuestarias.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de los días 15 y 16 de julio de 2009.

Por el Tribunal de Cuentas

Vítor Manuel da Silva Caldeira
Presidente

RESPUESTA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

El Banco Central Europeo (BCE) acoge favorablemente el informe del Tribunal de Cuentas Europeo correspondiente al ejercicio 2006 y agradece las observaciones y las recomendaciones formuladas en el mismo. Asimismo, el BCE se felicita por la valoración expresada por el Tribunal de que, en general, las normas y los procedimientos de gestión presupuestaria han sido elaborados de forma adecuada y de que su aplicación ha sido satisfactoria en términos generales.

El BCE toma nota de las observaciones del Tribunal y de sus recomendaciones para introducir mejoras. A continuación figuran los comentarios del BCE relativos a algunos de los párrafos y a las cuatro recomendaciones del informe.

Párrafo 9

Haciendo notar la complejidad de un sistema organizativo transversal como es el *Enterprise Resource Planning* (ERP), el BCE desea informar al Tribunal de que las funcionalidades de presupuesto pendientes le fueron entregadas a su entera satisfacción antes del final del 2008.

Párrafo 12

El BCE desea señalar que los recortes presupuestarios decididos a nivel central responden a una medida de eficiencia que ha permitido a la institución un control más estricto de su presupuesto. Los recursos resultantes de dichos recortes han sido transferidos a la reserva para contingencias y de ésta se han destinado fondos para cubrir necesidades organizativas suplementarias debidamente justificadas. Esta medida ha sido respaldada por los responsables de la elaboración del presupuesto del BCE: el Comité de Presupuestos, el Comité Ejecutivo y el Consejo de Gobierno.

Recomendación 1

El BCE acepta la recomendación y, en el 2009, reexaminará el proceso de planificación del presupuesto para proyectos a fin de identificar posibles mejoras.

El BCE desea también señalar que el presupuesto para proyectos tiene en cuenta numerosos supuestos y está sujeto a un alto grado de incertidumbre en comparación con los presupuestos administrativos ordinarios. Los retrasos de los proyectos obedecen frecuentemente a factores externos que afectan a la ejecución de los mismos.

Recomendación 2

El BCE acepta la recomendación y refundirá las normas y los procedimientos pertinentes.

Recomendación 3

El BCE toma nota de las observaciones y ha adoptado medidas para identificar y resolver de manera oportuna los problemas encontrados en la puesta en funcionamiento del sistema ERP.

Recomendación 4

La entrada en funcionamiento del sistema ERP ha supuesto la sustitución del proceso de transferencias presupuestarias por un «ejercicio de previsión en función de las necesidades» (*on-demand forecasting exercise*) que se lleva a cabo todos los meses.

Todas las recomendaciones serán adoptadas antes del final del 2009.