

El Tribunal de Cuentas Europeo y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas de España

Antoni Castells

1. EL MARCO DE ACTUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO

Las Instituciones de Control Externo (ICE) desempeñan un papel irremplazable en los sistemas democráticos. Asisten al poder legislativo en su labor de fiscalización del ejecutivo en un terreno clave como es el de la actividad presupuestaria y, por tanto, contribuyen de forma esencial al juego de equilibrio de poderes y al control de los gobernantes por los ciudadanos.

Estas instituciones se hallan sometidas actualmente a dos fenómenos que, aunque de distinta naturaleza, tienen en común el hecho de que inciden de forma relevante en la misión que éstas deben desempeñar. Por una parte, asistimos a la reestructuración y el reajuste del ámbito territorial de actuación de los poderes públicos, tanto por los procesos de integración supranacional como por los de signo descentralizador. Por otra parte, constatamos la importancia creciente de los mecanismos que deben asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión financiera, ya sea de las empresas privadas o de los responsables públicos.

El primer fenómeno es, como se ha señalado, la existencia de procesos de integración política supranacional y de descentralización, que además muchas veces suceden en paralelo. En Europa tiene lugar un proceso de integración política de carácter supra-

nacional y a la vez, en numerosos países, entre ellos España, se producen intensos procesos de descentralización política. Esto significa que en un determinado territorio confluye simultáneamente la actuación de diversos poderes públicos: la Unión Europea, el Estado, la Comunidad Autónoma y los gobiernos locales, que a su vez se subdividen, como mínimo, en provincias y municipios.

Cada uno de estos gobiernos tiene su ámbito territorial, sus competencias, sus recursos. Es cierto también que existe una jerarquización desde el punto de vista de la soberanía. Pero todos estos gobiernos tienen una legitimidad democrática y deben responder de sus acciones ante sus ciudadanos. Del uso que hacen de los recursos que les han sido confiados y de la eficacia de su gestión. De ahí que existan en todos los niveles, bajo una u otra fórmula, con una u otra denominación, mecanismos de control externo. Es decir, instituciones de carácter público, habitualmente vinculadas a la asamblea legislativa, que tienen la función esencial de asistir a esta asamblea en su función de control del ejecutivo y, más en concreto, de permitirle llevar a cabo una real fiscalización de la ejecución del presupuesto.

Esto significa que estas instituciones de control externo no se hallan solas en el mundo. Cuando el órgano de control externo de la UE fiscaliza la ejecución del presupuesto comunitario debe tener presente que los mismos ciudadanos, que son en definitiva los destinatarios últimos de su actuación, deben beneficiarse también de la acción que desempeñan las instituciones de control externo del Estado y de la Comunidad Autónoma y, eventualmente, de aquellos que son responsables de la fiscalización de las cuentas de las corporaciones locales. Y lo mismo vale para cada uno de ellos, porque ninguno actúa en solitario.

La actuación de las distintas instituciones de control externo se entrecruza en numerosos puntos. Por una parte, en efecto, los problemas sociales sobre los que deben actuar los distintos niveles de gobierno son, en muchas ocasiones, relativamente coincidentes, o tienen numerosos puntos en común. En general, no existen demasiados compartimentos competenciales completamente estancos entre unos y otros niveles de gobierno. Cada vez más frecuentemente, los poderes públicos deben hacer frente a problemas globales que tienen implicaciones locales. Así ocurre con la seguridad, la lucha contra la delincuencia organizada, la preservación del medio ambiente, la inmigración. Y así es fácil comprobar que en esta o aquella materia se verifica una concurrencia de las distintas Administraciones Públicas. O bien porque tienen distintas responsa-

bilidades verticales sobre una misma función material: directivas de la UE, leyes básicas u orgánicas estatales, legislación de desarrollo autonómica, gestión municipal, o bien porque existen mecanismos de financiación que implican de una u otra forma a los diferentes niveles de gobierno. De manera que por mucho que constitucional o estatutariamente exista una delimitación competencial entre los distintos niveles de gobierno, a la hora de la verdad la realidad muestra una amplia confluencia de los mismos en parecidos ámbitos competenciales, lo que debe tener un reflejo inevitable en la tarea de fiscalización encomendada a las ICE.

Por otra parte, existen también relaciones de tipo jurídico, político e institucional que vinculan entre sí a las instituciones de control externo de los distintos niveles de gobierno. En parte, estas relaciones son la traducción normativa de la confluencia en los mismos ámbitos materiales apuntada antes y responden a una razón de eficacia. En parte, responden a la distribución del poder político, y en última instancia de la soberanía, entre los distintos niveles de gobierno. Así, el Tribunal de Cuentas Europeo y los Tribunales de los Estados miembros son independientes en sus respectivos ámbitos de control, como lo son los Tribunales de los *Länder* en la RFA. También gozan de independencia los Tribunales autonómicos en España; es decir, ningún poder ni órgano externo puede interferir en el ejercicio de sus funciones ni puede mediatizar los informes que estos órganos elevan a sus respectivos Parlamentos. Pero, en cambio, no tienen la exclusividad del control sobre las cuentas de los gobiernos autonómicos, que también podrían ser fiscalizadas, si se dieran las circunstancias, por el Tribunal de Cuentas de España. Por otra parte, las cuentas de los gobiernos locales deben ser fiscalizadas por los órganos de control externo autonómicos o estatales, según el nivel de gobierno al que correspondan las responsabilidades en materia de Administración Local. Pero ello no puede ir en detrimento de las facultades de control que corresponden a la asamblea legislativa local, que debe ser en cualquier caso la destinataria preferente de los resultados de esta fiscalización.

Todo ello configura una situación en la que destaca por encima de todo un hecho: las distintas instituciones de control externo (el Tribunal de Cuentas Europeo, el Tribunal de Cuentas de España, los Tribunales de Cuentas autonómicos) no pueden actuar desconociéndose mutuamente, porque ello iría en detrimento de la eficacia de su actuación, del servicio que deben prestar a los ciudadanos y, en muchas ocasiones, de la coherencia exigible a un sistema

político descentralizado. Por ello, al tratar de las relaciones entre distintas instituciones de control externo, la cuestión clave es de qué forma es posible mantener el equilibrio entre la independencia y la autonomía de estas entidades, por una parte, y por otra parte, la coordinación y la cooperación entre ellas en las numerosas cuestiones en que existen intereses comunes.

El segundo fenómeno al que hacíamos referencia es la preocupación creciente por el control de la gestión, tanto de las empresas privadas como de las Administraciones Públicas. Los episodios que han tenido lugar recientemente en los mercados de valores de distintos países (y especialmente en Estados Unidos) han puesto de relieve hasta qué punto es indispensable el buen funcionamiento de los mecanismos de auditoría y de fiscalización. Y ello vale tanto para el caso de las empresas privadas como para el de las Administraciones Públicas. Es evidente que constituyen situaciones distintas. En el primero se trata de garantizar que los accionistas están en condiciones de controlar a los gestores y de conocer la rentabilidad real de la empresa. En el segundo, que el legislativo está en condiciones de controlar la gestión del ejecutivo y de ejercer adecuadamente el juego de equilibrio de poderes en que se basa todo sistema democrático.

En el primer caso, nos enfrentamos a intereses privados, y en el segundo, al interés general. Pero si algo han puesto de manifiesto los recientes episodios de corrupción es que, incluso cuando de intereses privados se trata, el mercado (en este caso el de valores) no funciona correctamente sin unas regulaciones públicas y sin unos sistemas de fiscalización y auditoría que deben responder a unos criterios muy claros y estrictos que sólo pueden ser fijados por los poderes públicos (hasta el punto de que una publicación tan poco sospechosa de intervencionismo como *The Economist* llegaba a preguntarse si no sería preciso que fueran los propios poderes públicos los que llevaran a cabo, considerándola un servicio público, esta tarea de auditoría de las empresas privadas).

En definitiva, lo que hoy está encima de la Mesa con una fuerza evidente y constituye una demanda acuciante de los ciudadanos es la necesidad de asegurar la transparencia y el rendimiento de cuentas. Y en el fondo, aunque se inscriban en contextos de características muy distintas, la naturaleza del problema es el mismo para las empresas privadas que para el sector público. En ambos casos, lo fundamental es que aquellos que tienen la responsabilidad de controlar la gestión (de los gestores privados o de los gestores públicos) puedan llevar a cabo efectivamente esta misión. Desde

este punto de vista, la esencia del problema es la misma. Lo que varía son los actores: en un caso, el controlado es el gobierno, y el controlador, el Parlamento; en otro, el controlado, el gestor de la empresa, y el controlador, la junta de accionistas.

Obviamente, ello tiene una dimensión evidente y pone de relieve hasta qué punto el papel de las ICE es irremplazable para asegurar el correcto funcionamiento del juego de equilibrio de poderes en que se basa todo sistema democrático. Para que este sistema funcione no es suficiente con asegurar el libre juego de las mayorías. Además, el ejecutivo debe estar controlado y fiscalizado por el Parlamento. Sin control y equilibrio de poderes, por muy legítimo que sea su origen, el poder ejecutivo tiende siempre a sobrepasar sus límites. El ejecutivo no puede ser el juez político de sí mismo. Por ello es fundamental un poder legislativo que esté en condiciones de controlar y exigir el rendimiento de cuentas. Y para ello, la función de las ICE es crucial. En definitiva, si el papel de la fiscalización y la auditoría es importante en el sector privado, donde el mercado ejerce un papel (un «cierto» papel deberíamos decir ahora), con más razón es fundamental en el sector público, donde no existe otro mecanismo de control.

Todo ello coloca a estas Instituciones de Control Externo en el foco de la atención pública con una especial intensidad. En algún sentido, esta situación revaloriza su papel, pero en otro pone al descubierto sus debilidades. En efecto, si incluso para la fiscalización y auditoría de las cuentas privadas ha quedado claro que el mercado no funciona adecuadamente y es preciso que existan estrictas normas públicas que regulen el ejercicio de esta función, con cuánta más razón no resulta fundamental que ello suceda en el sector público. Es decir, con más razón aparece legitimada la función de las ICE y justificadas las demandas que se puedan hacer en el sentido de que estas instituciones deben merecer una atención preferente, superior, probablemente, a la que hasta hoy han recibido. Pero, por otra parte, como se indicaba, también aparecen al descubierto sus limitaciones. Si los gestores privados, que están sometidos, en última instancia, al control efectivo de los resultados y del mercado, pueden eludir este control e incluso llegar a engañar a sus accionistas, con cuánta mayor facilidad no podría suceder que los gestores públicos pudieran ocultar su mala gestión, su ineficiencia o, en los casos extremos, su conducta irregular para proteger su *statu quo* o sus intereses de diversa índole.

Por ello, la centralidad que están adquiriendo en los últimos tiempos las cuestiones referentes a la transparencia y al rendi-

miento de cuentas, a la vez que refuerzan la importancia del papel de las ICE, también nos muestran la dificultad de su tarea y la necesidad de que estas instituciones tengan un espíritu de superación constante para mejorar sus sistemas de control, con el fin de estar en condiciones de responder a la misión que la sociedad ha puesto en sus manos.

2. EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

2.1. Características y actividades

El Tribunal de Cuentas Europeo (TCEu) es el órgano de control externo del presupuesto comunitario. Su misión fundamental es asistir al legislativo comunitario (el Consejo y el Parlamento) en su tarea de control de la gestión y ejecución del presupuesto. Un momento especialmente importante de este control es el procedimiento de descargo del presupuesto (la *décharge*), en el que el Parlamento debe aprobar la liquidación del presupuesto que le presenta la Comisión.

El TCEu fue creado por el Tratado de Bruselas, el 22 de julio de 1977, y empezó a operar el mes de octubre del año 1977. El 1 de noviembre de 1993, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el Tribunal adquirió la condición de institución de la Comunidad Europea, al lado del Parlamento, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia. Y el 11 de mayo de 1999, con el Tratado de Amsterdam, obtuvo el reconocimiento de institución de la Unión Europea, lo que extendió su ámbito de actuación a los tres pilares de la UE, y no estrictamente al comunitario, y le confirió la posibilidad de recurrir ante el Tribunal de Justicia en defensa de sus prerrogativas.

El Tribunal de Cuentas Europeo está compuesto en la actualidad por 15 miembros, uno por cada país de la UE. Los integrantes del TCEu son nombrados por unanimidad por el Consejo a propuesta de cada uno de los Estados miembros. Este nombramiento debe contar preceptivamente con un dictamen no vinculante del Parlamento Europeo, efectuado tras una audición de los candidatos ante la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento, en la que aquellos son sometidos a diversas cuestiones por parte de los parlamentarios que integran dicha Comisión. El Presidente del Tribunal es elegido por sus miembros por un período de tres años.

El TCEu es un organismo colegial, de forma que es el Tribunal, actuando como tal, el que aprueba en última instancia los informes y dictámenes en que se concreta su tarea y el que adopta las decisiones de orden interno relativas a su organización y funcionamiento. Para llevar a cabo sus funciones de fiscalización, el TCEu está organizado por sectores de auditoría, al frente de cada uno de los cuales figura un miembro del Tribunal. Esto plantea una problemática característica de los órganos colegiales, puesto que sus miembros deben encontrar el equilibrio adecuado entre sus responsabilidades colegiales, que les obligan a estudiar y formarse opinión sobre todos los asuntos que deban ser decididos por el pleno del Tribunal, y sus responsabilidades sectoriales, en virtud de las cuales deben dirigir en concreto el trabajo de control de un sector específico de responsabilidad.

El TCEu organiza su actividad, como se indicaba, por sectores de auditoría. Estos sectores pueden tener un carácter vertical u horizontal. Los primeros definen el ámbito de actuación según alguno de los campos materiales en que se concreta el presupuesto comunitario: los gastos agrícolas, la política regional, los recursos propios, etc. Los sectores horizontales llevan a cabo tareas que afectan en común a las distintas partidas presupuestarias: la declaración de fiabilidad (DAS) o los procedimientos de auditoría y sistemas de formación.

La misión del Tribunal, establecida por los Tratados, es llevar a cabo el control de las cuentas, el control de legalidad y regularidad, así como el de la buena gestión financiera (*bonne gestion financière* o *performance audit*). Por una parte, pues, el Tribunal debe realizar el control de legalidad y regularidad, verificando la adecuación de las operaciones presupuestarias a la legalidad y a la normativa contable generalmente aplicable. Por otra, debe llevar a cabo un control de la gestión presupuestaria, examinando hasta qué punto los programas presupuestarios alcanzan los objetivos previstos y analizando el coste en que se incurre para ello. Las dos dimensiones son fundamentales para poder realizar adecuadamente la misión que tiene encomendada el Tribunal.

Para llevar a cabo sus funciones, el Tribunal debe realizar una tarea de auditoría, que en parte se lleva a cabo directamente en la propia Comisión, o en la sede de las instituciones, agencias o entidades objeto del control, y muy a menudo debe realizarse en los Estados miembros, para lo que el TCEu realiza misiones que son preparadas conjuntamente con las instituciones nacionales de control. Es preciso subrayar que los Tratados confieren al TCEu la po-

sibilidad de realizar sus labores de fiscalización, llegando, si es preciso, hasta los beneficiarios últimos de los programas comunitarios. El Tribunal dispone, así, de la facultad de pedir los documentos justificativos de las operaciones realizadas con cargo al presupuesto comunitario a todas las entidades o particulares que participan en su ejecución o son beneficiarios del mismo.

La tarea de fiscalización del Tribunal se desarrolla técnicamente siguiendo las etapas habituales de toda labor de auditoría: primero, preparación metódica y sistemática del plan de auditoría; después, realización material de la misma, examinando los documentos necesarios, lo que en muchas ocasiones requiere, como se ha señalado, llevar a cabo misiones de control en los Estados miembros, y finalmente, elaboración y redacción de los Informes. En esta última etapa es muy importante el procedimiento contradictorio con la Comisión. Durante el mismo, la Comisión recibe el primer borrador con las observaciones del TCEu y tiene la oportunidad de formular sus alegaciones. Este procedimiento es indispensable para respetar los derechos de la entidad que es objeto de fiscalización y permite normalmente enriquecer el contenido de los Informes.

La actividad de control del TCEu se materializa en la elaboración de informes y dictámenes. Hay que destacar, muy en particular, el Informe Anual, que contiene las observaciones sobre la ejecución del conjunto del presupuesto comunitario. Normalmente, el Informe correspondiente a un ejercicio determinado es presentado en el Parlamento Europeo en los primeros días del mes de noviembre del año siguiente. Después, hacia el mes de enero, tiene lugar la comparecencia de los miembros del Tribunal ante la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento, así como ante las Comisiones sectoriales pertinentes, para presentar los distintos capítulos del Informe Anual y responder a las preguntas y observaciones que puedan formular los parlamentarios europeos.

El Informe Anual, y también los Informes especiales elaborados por el TCEu, son un elemento esencial en el procedimiento de descargo del presupuesto por el Parlamento (la denominada *décharge* en la jerga comunitaria). En virtud de este procedimiento, el Parlamento aprueba la ejecución del presupuesto que somete a su consideración la Comisión, que es la institución responsable de la gestión del presupuesto comunitario. Éste es un momento especialmente importante en la vida política de la UE, tal vez porque no se trata de un sistema estrictamente parlamentario y existe una gran independencia entre el Parlamento y la Comisión, y el pri-

mero quiere mostrar de forma especial su voluntad de control sobre la Comisión en el curso de este procedimiento. El Parlamento formula habitualmente una resolución que contiene un conjunto de recomendaciones, algunas de ellas particularmente críticas, para cuya elaboración las observaciones contenidas en los Informes del Tribunal constituyen el instrumento de apoyo fundamental. La resolución de descarga del presupuesto suele tener una gran repercusión política; el año 1999 fue, en definitiva, esta resolución la que originó la dimisión de la Comisión Santer.

2.2. Singularidad del Tribunal de Cuentas Europeo

El TCEu es, pues, como se acaba de señalar, el órgano de control externo del presupuesto comunitario. Desde este punto de vista, su naturaleza y su función no son distintas de las que presentan la mayoría de los órganos de control externo en la mayoría de los Estados miembros: el Tribunal de Cuentas Europeo, como todas estas instituciones, lleva a cabo un control *ex-post*, es decir, una vez el presupuesto ha sido ya ejecutado; y su labor fundamental consiste en asistir al legislativo en su tarea de control político del ejecutivo.

Dicho sea entre paréntesis, esto confiere a las Instituciones de Control Externo un papel necesariamente instrumental, que a veces no es fácil aceptar. En ocasiones resulta difícil entender que determinadas observaciones, que el Tribunal considera importantes, no sean tomadas en consideración, o no lo sean con el énfasis que le gustaría al Tribunal, por las instituciones que deberían hacerlo: el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Y ello puede llevar incluso a que se trate de obtener un reconocimiento o un carácter ejecutivo a estas recomendaciones, lo que desbordaría claramente la naturaleza que debe tener la actividad de las ICE y rompería el juego de equilibrio de poderes: el legislativo debe controlar al ejecutivo, y el Tribunal debe asistirle en esta tarea. Las medidas correctoras propuestas por el Tribunal no tienen, ni pueden tener, carácter directamente ejecutivo. Es en todo caso el legislativo el que debe adoptar las normas apropiadas, en su ámbito de actuación, para hacer efectivas las medidas que pueda recomendar el Tribunal de Cuentas.

Pero, a pesar de estas similitudes con las demás Instituciones de Control Externo, el TCEu tiene unas características propias, derivadas de la originalidad del marco comunitario, que le confieren una cierta singularidad. A ellas vamos a referirnos a continuación:

– En primer lugar, la *peculiaridad de la arquitectura institucional de la Unión Europea*. Hemos señalado que el TCEu, al igual que las otras ICE, tiene la misión fundamental de asistir al legislativo en su tarea de control del ejecutivo. Pero el edificio institucional comunitario es relativamente singular, y ni el poder legislativo ni el poder ejecutivo son fácilmente asimilables a los de los Estados miembros. Así, la responsabilidad legislativa es compartida por el Consejo y el Parlamento, si bien es cierto que este último tiene un papel especialmente relevante en el terreno presupuestario. La Comisión es un ejecutivo atípico, porque debe compartir esta función con el Consejo, que es la institución en la que está claramente residenciado, en última instancia, el poder de decisión política de la UE. En este contexto, el papel del TCEu en todo el proceso presupuestario de la UE adquiere, entre estas tres instituciones, un carácter relativamente singular.

A ello contribuye también, sin duda, la propia naturaleza del proceso de construcción europea. A diferencia de lo que ocurre en los Estados miembros, se trata de un proceso en construcción (mucho más, en todo caso, de lo que puedan estarlo los de cada uno de estos Estados) en el que existen proyectos de signo distinto. De manera que en muchas ocasiones las observaciones críticas a la gestión del presupuesto que pueda formular el Tribunal adquieren en determinados medios una resonancia especial y son utilizadas no sólo para criticar la gestión, sino para poner en cuestión el conjunto del proceso de integración europea.

– En segundo lugar, la *confluencia de tradiciones de control muy diversas*. Antes se ha señalado que, en su naturaleza esencial, el TCEu es similar a los órganos de control externo existentes en los diversos países. Y así es, pero ello no significa que exista un único modelo. Por el contrario, las ICE de los países miembros de la Unión Europea presentan características y responden a tradiciones muy diversas. Algunas de ellas, las de raíz francesa y continental, tienen un carácter colegial, mientras que las de origen anglosajón y nórdico suelen ser órganos unipersonales (en la tradición del *general auditor*). Unas tienen exclusivamente la función de fiscalización, mientras que otras unen a ésta la función de enjuiciamiento de determinados supuestos. En algunos casos, la mayoría, existe una vinculación al Parlamento, tanto para el nombramiento de los miembros como para asistirle en su función; en otros países, en cambio, los miembros de las ICE tienen un carácter funcional. En determinados países existen órganos de control externo de carácter regional, lo que plantea la problemática, no resuelta de igual

forma en todas partes, de la existencia de una eventual jerarquización entre estos órganos y el del poder central. Finalmente, en algunas tradiciones continúa pesando mucho el control de legalidad y regularidad, mientras que en otras (la anglosajona y la nórdica) se da una gran importancia al control de la gestión (*performance audit*).

Esta diversidad de tradiciones en aspectos tan relevantes para la actividad de las Instituciones de Control Externo no puede dejar de influir en el Tribunal de Cuentas Europeo, porque, aunque esta institución haya sido creada *ex-novo* a partir de los Tratados, es evidente que no puede ignorar la realidad en que se inscribe ni las herencias que recibe. Al revés, esta diversidad constituye una gran riqueza, aunque también introduce una evidente complejidad tanto en la propia organización y funcionamiento del Tribunal, que en buena medida responde a una síntesis y un equilibrio entre estas diversas tradiciones, como en el momento de establecer criterios de coordinación con las ICE de los diferentes Estados miembros.

– En tercer lugar, *las características específicas del presupuesto comunitario*. Por una parte, las dos grandes partidas de gasto de este presupuesto son las PAC, que tiene por objeto la regulación del mercado agrario, y las acciones estructurales. Su control y evaluación revisten una gran complejidad, porque estas políticas responden fundamentalmente a motivaciones de tipo macroeconómico, de manera que las técnicas tradicionalmente utilizadas para evaluar servicios públicos «típicos», como sanidad o educación, no resultan en estos casos las más adecuadas.

Por otra parte, una buena parte de los gastos comunitarios reúne una doble característica: están materializados en forma de transferencias, no de prestación directa de servicios, y gestionados en un 80 por ciento a través de los Estados miembros, que en algunas ocasiones reúnen además la condición de ser cofinanciadores de los mismos.

Así pues, aun teniendo, como es natural, características similares a las demás ICE en aspectos esenciales, el TCEu presenta también un conjunto de rasgos muy singulares. Todo ello contribuye a que tanto su papel institucional como sus características técnicas y los procedimientos de control empleados para el desempeño de sus actividades respondan a estas especificidades. Una de las manifestaciones más relevantes de esta singularidad, que se manifiesta tanto en el plano institucional como en el estrictamente técnico,

tiene que ver, precisamente, con las relaciones entre el TCEu y las Instituciones de Control de los Estados miembros de la UE.

3. EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO Y LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Como se ha visto, existen razones de peso que aconsejan la cooperación entre el TCEu y las ICE nacionales, entre las cuales figura el Tribunal de Cuentas de España. Por una parte, un porcentaje muy elevado del gasto comunitario es gestionado por los Estados miembros, por lo que no se puede realizar un control efectivo del mismo sin verificaciones que deben tener lugar en los propios Estados y con el concurso de los servicios administrativos correspondientes. Por otra parte, algunos de estos gastos (muy en particular las acciones estructurales) son cofinanciados con recursos procedentes de los presupuestos de las Administraciones nacionales (central, regional o local, según los casos). Quiere ello decir que a la vez que estos gastos deben ser objeto del control del TCEu, por la parte que es objeto de financiación comunitaria, también deben serlo del control de las instituciones de control externo nacionales, por la parte que procede de los presupuestos de las Administraciones nacionales. Sin embargo, el objeto del control es el mismo (el mismo gasto, el mismo proyecto o el mismo programa), por lo que un principio elemental de economía de recursos aconseja coordinar las actuaciones de unas instituciones de control que, en definitiva, persiguen finalidades semejantes.

Es por ello que el Tratado de la Unión establece que el Tribunal de Cuentas Europeo debe llevar a cabo sus tareas de control en relación con las instituciones de control nacionales. Esta relación se ha plasmado en la práctica de distintas formas. Así, el denominado Comité de Contacto reúne a los presidentes del TCEu y de las 15 ICE de los Estados miembros. Este Comité se reúne ordinariamente una vez al año, alternativamente, en Luxemburgo, donde se halla la sede del TCEu, y en un Estado miembro, y examina distintos aspectos de interés común relacionados con la actividad de las ICE. Las reuniones del Comité son preparadas por los denominados Agentes de Enlace (*Agents de Liaison*), que son los funcionarios designados por cada una de las ICE nacionales para asegurar la relación institucional con el TCEu. Entre otras responsabilidades, estos agentes actúan como interlocutores del TCEu para la preparación de las numerosas misiones que la institución comunitaria debe llevar a cabo en los Estados miembros.

Existen, pues, numerosas relaciones entre el TCEu y las ICE nacionales. Estas relaciones se manifiestan a un triple nivel: institucional, operativo y técnico. El primero se concreta en los distintos acuerdos establecidos entre las instituciones (comunitaria y de los Estados miembros) responsables del control externo, y a las cuales se ha hecho en parte referencia en el apartado anterior. El segundo tiene su plasmación más visible en las diversas iniciativas adoptadas de forma conjunta para llevar a cabo la actividad de control. El tercero, finalmente, en la elaboración común de normas de auditoría y procedimientos de control.

Estas relaciones revisten una cierta complejidad, que en parte explica que en muchos campos no se haya progresado probablemente todo lo que sería razonable. Sin ánimo de agotar todos los puntos en que se concreta la relación entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las Instituciones de Control Externo de los Estados miembros, resulta conveniente referirse en particular a tres aspectos que, por diversas circunstancias, revisten un interés central: en primer lugar, algunos problemas relacionados con la celebración de misiones conjuntas, y más en general de controles conjuntos; en segundo lugar, la filosofía básica que debe presidir las relaciones institucionales entre TCEu y Tribunales de Cuentas nacionales; en tercer lugar, finalmente, la problemática que plantea la existencia de órganos de control externo de ámbito regional en los países descentralizados.

– *La realización de controles conjuntos.* Como antes se ha señalado, el TCEu y las ICE de los Estados miembros tienen, en muchas ocasiones, objetos de control coincidentes. Ello es así, con toda evidencia, en los proyectos o programas de gasto que son financiados a la vez por la UE y por alguna de las Administraciones nacionales. Pero, aparte de éstos, existen numerosos otros casos, cuando el control tiene lugar en campos en los que deben actuar ambas instituciones, en los que la puesta en común de las actividades de control sólo puede redundar en beneficio de todos.

Sin embargo, la realización de controles conjuntos plantea algunas dificultades que no deberían ser ignoradas y que explican en parte el escaso uso que se ha hecho hasta el presente de esta posibilidad. La razón fundamental es la dificultad intrínseca que existe para hacer compatible la existencia de controles e informes conjuntos con el mantenimiento de la independencia de las distintas instituciones de control. En efecto, la elaboración de informes conjuntos supone la unidad de actuación en las distintas fases de la auditoría: la preparación del control (la elaboración del plan de

auditoría), su realización sobre el terreno y la redacción del borrador del informe. Hasta aquí, aunque con dificultades, nada impediría que un equipo conjunto formado por auditores del TCEu y de una o varias ICE de los Estados miembros pudiera llevar a cabo eficazmente esta labor.

Ello no sería sin dificultades, como se ha apuntado, porque la formación de los agentes no es la misma, como no lo son exactamente los métodos de auditoría; porque existen desfases entre los calendarios de fiscalización de las distintas ICE, y también porque previamente estos controles deberían haber sido incluidos en los distintos programas de trabajo, que son aprobados de forma totalmente independiente por cada ICE. Pero, en fin, todas estas dificultades, aun siendo importantes, podrían ser salvadas. Hasta el presente se ha avanzado, pero insuficientemente, y sería deseable que cada uno de estos problemas fuera estudiado con el ánimo de encontrar soluciones prácticas con el fin de ir desbrozando el camino en la realización de controles conjuntos.

En cambio, tiene una mayor dificultad, y hay que ser conscientes de ello, la aprobación de informes conjuntos. Porque la aprobación de los informes es una prerrogativa de los órganos que ejercen la máxima responsabilidad de las ICE, tengan estos órganos carácter colegial o unipersonal. Y no se trata, además, de una prerrogativa menor, sino de una facultad que está estrechamente vinculada a la independencia y la autonomía de la institución. De manera que no resultaría aceptable que en el momento en que el pleno de la institución procediera a la aprobación de un informe, el juicio de este órgano estuviera hipotecado por la existencia de acuerdos o proyectos de informe realizados en común previamente, a nivel técnico, con otras instituciones.

Por consiguiente, el problema existe y hay que tomar nota de ello. Esto no significa que no quepa avanzar en fórmulas que permitan, también en el terreno de la aprobación de los informes, la actuación conjunta del TCEu y de las ICE de los Estados miembros. Aunque, ciertamente, a este nivel político-institucional las dificultades son mayores que las que existen a nivel técnico en la preparación y la realización de los controles, no siendo tampoco éstas desdeñables, como antes se ha visto.

Pero ambos planos no pueden ser totalmente inconexos, porque resultaría completamente incomprensible para los ciudadanos europeos que los informes aprobados por dos instituciones de control (una la comunitaria y otra la nacional) sobre la base de los

controles efectuados y los informes de auditoría elaborados por un equipo conjunto de ambas instituciones, tuvieran contenidos y conclusiones diametralmente opuestos. Ello sería contraproducente para la credibilidad de estas instituciones de control, sobre todo si las diferencias tuvieran que ver con el énfasis que pusieran unas y otras en la crítica a la gestión efectuada por los Estados miembros, y, en definitiva, sólo redundaría en contra de la labor que estas instituciones deben llevar a cabo. Es por esta razón que la realización de controles conjuntos debería ir acompañada de una creciente colaboración en la aprobación de informes conjuntos, lo que debería hacerse preservando siempre, naturalmente, la independencia de las diferentes instituciones de control.

– *La colaboración y las relaciones institucionales.* Como se acaba de indicar, el respeto a su independencia no debe servir de pretexto para que no exista la cooperación apropiada entre las distintas instituciones de control. En el punto anterior nos hemos referido a un aspecto crucial, porque en el mismo se entremezclan elementos técnicos, operativos e institucionales. Sin embargo, ésta es una cuestión que se suscita a menudo en distintos ámbitos, y de forma general cuando se trata de la utilización de los informes ya realizados por otras instituciones para la elaboración de los propios informes.

Es evidente, como también antes se señalaba, que en este punto existen dificultades técnicas de un cierto calado, entre otras por los desfases de calendario en la realización de los informes anuales por parte de las distintas ICE, que en parte tienen su origen en las fechas en que las Administraciones nacionales ponen a su disposición la documentación correspondiente a la liquidación del presupuesto.

Sin embargo, y dejando al margen estas dificultades, la cuestión clave es si no debiera existir una mayor cooperación en las tareas realizadas por las distintas ICE. Por ejemplo, en la elaboración del Informe Anual, ¿el TCEu no debería emplear, se preguntan algunos, los Informes Anuales realizados por las respectivas ICE como una base de partida para su elaboración? Y en los últimos años esta cuestión se ha planteado muy claramente a propósito de la Declaración de Fiabilidad (la DAS, por sus iniciales en francés). Esta Declaración se ha realizado sobre la base de un muestreo, y en muchas ocasiones se ha suscitado la cuestión de si los controles consiguientes no debieran realizarse de forma descentralizada a través de los Estados miembros.

Esta clase de colaboración resulta, sin embargo, más compleja de lo que a primera vista pudiera parecer. Por ejemplo, la utiliza-

ción de los informes previamente realizados por las ICE nacionales por parte del TCEu para elaborar sus propios informes podría situar a la institución comunitaria ante un dilema. O bien debería dar por buenos estos informes tal como éstos le llegaran procedentes de las ICE nacionales, lo que podría ir claramente en detrimento de su homogeneidad, tanto en la metodología utilizada como en el nivel de calidad de los contenidos. Y, en cualquier caso, obligaría al TCEu a responsabilizarse de unos trabajos respecto de los cuales podría tener fundadas reservas. O bien obligaría al TCEu a establecer directrices a las ICE y, en última instancia, a supervisar y, en su caso, enmendar el trabajo realizado por estas instituciones, lo que podría considerarse poco respetuoso con su independencia.

Este dilema esconde una dificultad de fondo, que tiene proyección en el ámbito de las relaciones institucionales. Y ahí es indispensable encontrar el equilibrio necesario. Las relaciones entre el TCEu y las ICE nacionales no responden ni a una relación de tipo confederal, en la que el TCEu estaría integrado, en realidad, por una suerte de delegados de las ICE nacionales. Ni tampoco responden a una relación de dependencia jerárquica, en la que el TCEu se hallaría ubicado en la cúspide del control externo a nivel comunitario, y las ICE nacionales deberían ser concebidas, en determinadas ocasiones, como su mero apéndice. Aun sin estar claramente explicitados, estos dos planteamientos son los que subyacen, en ocasiones, detrás de las posiciones que se manifiestan ante determinados problemas.

Las relaciones institucionales entre el TCEu y las ICE nacionales deben basarse a la vez en el reconocimiento mutuo de su independencia y en la colaboración en aquellos objetivos en los que existe un interés común. La ausencia de colaboración es negativa y puede acabar conduciendo a rebajar el nivel de exigencia, la calidad y la amplitud del trabajo de las distintas ICE a causa de que cada una de ellas, actuando individualmente, puede tender a atenuar el tono crítico de sus observaciones (por los efectos indirectos que éstas pudieran tener para su territorio), suponiendo que las demás ICE se van a comportar de igual manera. Es decir, hay que ser conscientes de que la ausencia de cooperación pudiera llevar a una suerte de competencia a la baja en el grado de exigencia en materia de fiscalización.

Es por ello que hay que entender que compartir esfuerzos es positivo. Y que ello puede exigir encontrar fórmulas que supongan incluso, en determinados casos, tomar decisiones en común.

Compartir responsabilidades puede significar, sin duda, una auto-limitación voluntaria en determinados campos, pero también supone una mayor capacidad de incidencia en materias en las que las decisiones son tomadas de forma compartida. Y, en definitiva, es la única forma de realizar adecuadamente la labor que los ciudadanos han encomendado a las Instituciones de Control Externo.

– *Las relaciones con las ICE regionales.* En determinados países, entre ellos España, existen Instituciones de Control Externo de ámbito regional (tengan las regiones la denominación que tengan en cada país: Comunidades Autónomas, *Länder*, etc.). Lo que caracteriza esencialmente a estas instituciones es su vinculación a un poder político territorial de carácter democrático. Es decir, no son entidades de carácter técnico creadas por la ICE nacional para mejor llevar a cabo sus funciones, sino Instituciones de Control Externo vinculadas a la asamblea legislativa regional, para que ésta pueda desempeñar su tarea de control del ejecutivo.

El marco de actuación de estas ICE regionales es diferente en los distintos países. En unos tienen un reconocimiento directo en la Constitución, lo que no ocurre en otros. En algunos, tienen la exclusividad del control externo de los gobiernos regionales, mientras que en otros comparten esta misión con la ICE nacional. Sin embargo, sea cual sea su encaje institucional, la existencia de estas instituciones introduce un factor que hay que tener en cuenta al diseñar la actividad de control del TCEu en los Estados miembros, sobre todo a la vista de que una parte de los programas de gasto comunitario son gestionados y en ocasiones incluso cofinanciados por los gobiernos regionales.

A ello se añade el hecho de que las ICE regionales de algunos Estados miembros se han dirigido, en determinados casos, al TCEu aduciendo que, según la normativa constitucional de su país, son estas instituciones regionales, y no la nacional, las únicas responsables del control externo de los gobiernos regionales. El TCEu puede ser, sin duda, sensible a estos argumentos. Pero hay que tener claro que no corresponde al TCEu dirimir sobre la interpretación constitucional respecto de los ámbitos de responsabilidad de las distintas ICE de un país determinado. El TCEu debe basar sus normas de actuación en los Tratados comunitarios. Y éstos son muy claros al establecer que el interlocutor del TCEu en cada Estado miembro de la Unión Europea es la ICE nacional.

De manera que la actuación del TCEu en esta materia viene presidida por un doble principio. En primer lugar, el interlocutor

del TCEu en un Estado miembro (normalmente para el desarrollo de misiones en el mismo) es siempre la ICE nacional. En segundo lugar, resultaría perfectamente lógico, e incluso aconsejable, que en los Estados miembros con sistemas políticos descentralizados en los que existen ICE regionales se pudiera decidir que fueran estas instituciones las que a todos los efectos actuaran como interlocutores del TCEu cuando los controles efectuados en este Estado conciernan a los gobiernos regionales. Pero esta decisión debería ser adoptada en el propio Estado miembro y comunicada al TCEu por la ICE nacional, y en ningún caso se debería pretender que fuera el TCEu el que dirimiera eventuales disputas entre la ICE nacional y las regionales respecto a su respectivo ámbito de competencia, disputas que deberían ser resueltas, en su caso, por el Tribunal Constitucional del país en cuestión.

En definitiva, las relaciones entre el TCEu y las ICE, entre ellas el Tribunal de Cuentas de España, contienen aspectos de una indudable complejidad. Esta complejidad es la expresión de la importancia de las tareas que ambas instituciones deben llevar a cabo y de la singularidad del marco político e institucional en el que éstas se desarrollan. Sin duda, hacer frente a la complejidad requiere esfuerzo, dedicación e imaginación. Los desafíos a los que hay que hacer frente lo merecen.