

El Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Cuentas de España

Juan Manuel Fabra Vallés

Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo

1. INTRODUCCIÓN

Estar hoy aquí entre todos ustedes es un gran placer que debo agradecer particularmente a la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid y a los directores de este Curso de Verano, señores Corona Martín, Medina Guijarro y Ramón Rodríguez.

También a estos señores les deba quizás «agradecer» el lío en el que me encuentro metido, puesto que ellos propusieron el tema de mi ponencia: «El Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Cuentas de España».

Bueno, debo decir en su descargo que acepté sin rechistar el tema porque pensé que en el marco universitario en que se desarrolla este curso sería posible abordarlo de una manera más distendida y abierta, sin estar sujeto a lo que yo llamaría el «principio de prudencia institucional» que debe imperar en toda declaración pública del Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo.

Un principio sin duda necesario para la salvaguarda de la institución, pero que nos limita en exceso y nos impide tratar con la debida perspectiva el tema que me propongo exponerles. Respetar el principio de «prudencia institucional» convertiría mi discurso –y perdónenme– en «pacato» más que en prudente.

Así pues, libre de estas ataduras, les hablaré hoy de las relaciones entre los dos Tribunales, un análisis que generalizaré a las relaciones entre el Tribunal de Cuentas Europeo y sus homólogos de la Unión, es decir, las Instituciones Superiores de Control.

Quisiera ya adelantarles la conclusión que pretendo alcanzar:

«El Tribunal de Cuentas Europeo y las Instituciones Superiores de Control de los Estados miembros de la Unión no han establecido un sistema de colaboración adecuado capaz de asegurar un control eficaz del gasto público europeo.»

Como les he prometido no ser prudente, lo diré de otra manera más directa:

«El gasto público europeo no está suficientemente controlado; entre otras razones, porque el Tribunal de Cuentas Europeo y las Instituciones Superiores de Control no consiguen colaborar eficazmente.»

De todo esto tendremos la oportunidad de hablar durante el día de hoy. Después de escuchar al Dr. Engels, Presidente del Tribunal de Cuentas Federal Alemán, creo que tendremos bastantes elementos para debatir esta tarde en Mesa Redonda el problema del control del gasto a escala europea y los diferentes modelos territoriales.

Porque de eso se trata, y ésta es la tesis que quisiera defender ante todos ustedes: *«Es necesario articular un sistema integrado de control financiero a escala europea.»*

Y no olvidemos que el sistema debe articularse en torno a los diferentes niveles territoriales:

– **européo** –como el propio Tribunal de Cuentas, el Servicio de Auditoría Interna de la Comisión o la Oficina de Lucha contra el Fraude;

– **nacional** –como el Tribunal de Cuentas del Estado o la Intervención General, y

– **autonómico** –como los Organos de Control Externo o las Intervenciones de las Comunidades Autónomas.

Montar este *puzzle* y dar coherencia al sistema es una tarea muy complicada y, desde luego, no existen fórmulas magistrales. Creo que va a requerir grandes dosis de pragmatismo, buena voluntad y paciencia. Pero, por encima de todo, va a requerir visión política.

Nadie duda hoy en día que el control del gasto público forma parte del entramado institucional de toda democracia. A escala europea no puede ser diferente. La Unión Europea debe mejorar su sistema de control del gasto para ser capaz de legitimarlo ante sus ciudadanos.

La carencia de legitimación explica que ciudadanos de ciertos países se vean como meros contribuyentes –como si las únicas ventajas de la Unión se derivarán de cuanto reciben del presupuesto–. Inversamente, ciudadanos de otros países creen ser receptores naturales de subvenciones, que parecen caídas del exterior, cuando no del cielo. Hay que romper esta lógica.

Para ello es necesario demostrar en todo momento que los recursos europeos son empleados, legal y regularmente, de acuerdo a los principios de la buena gestión financiera. El sistema de control está en el centro de esta tarea.

Pero no adelantemos acontecimientos.

Empezaré presentándoles brevemente la organización y funcionamiento del Tribunal de Cuentas Europeo; a continuación, les expondré a grandes trazos lo que yo suelo denominar «sector público europeo»; finalmente discutiremos acerca del sistema de control europeo, de sus carencias y de cómo mejorarlo.

2. EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Tribunal de Cuentas Europeo, creado en 1975 por el Tratado de Bruselas, es la institución responsable del control externo de las finanzas europeas. Tiene su sede en Luxemburgo y emplea, aproximadamente, unos 550 funcionarios.

Está compuesto por 15 miembros, nombrados por decisión unánime del Consejo, a propuesta de cada uno de los Estados miembros y después de la consulta no vinculante al Parlamento Europeo.

Sus miembros son independientes, no aceptan instrucciones de ningún gobierno, no pueden ejercer otra actividad profesional y gozan de inmunidades y privilegios similares a los jueces del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Es un órgano colegiado y responde colectivamente de sus trabajos. Su Presidente es elegido por el colegio y tiene un mandato de tres años; yo tomé posesión el pasado enero.

El Tribunal no tiene competencias jurisdiccionales, como su nombre equívocamente parece indicar. No dispone de ningún poder de decisión o sanción. Dispone exclusivamente de competencias de carácter administrativo que se manifiestan en la formulación de observaciones en el marco de su misión de control y en sus dictámenes en el marco de su misión consultiva.

Su función es la de controlar la legalidad y la regularidad de las cuentas, de los ingresos y de los gastos. Comprueba que las operaciones son conformes a las normas legales y a los procedimientos establecidos para su ejecución y para la presentación de resultados. Este tipo de control no se limita únicamente a verificar el cumplimiento de reglas presupuestarias y contables definidas por el reglamento financiero, sino que se extiende al conjunto de normas legales y comunitarias que regulan la operación.

También analiza la buena gestión financiera, es decir, si las operaciones se llevan a cabo con economía, eficacia y eficiencia.

Desde 1994, el Tribunal de Cuentas efectúa una declaración anual sobre la fiabilidad de las cuentas y sobre la regularidad y la legalidad de las operaciones correspondientes.

Esta declaración (conocida como la «DAS», del francés *declaration d'assurance*) se presenta al Parlamento Europeo y al Consejo como un capítulo del Informe Anual.

El Tribunal de Cuentas elabora, después del cierre de cada ejercicio, un Informe Anual que es transmitido a las Instituciones Europeas y publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

A lo largo del ejercicio, el Tribunal adopta también Informes Especiales, donde se plasman sus observaciones sobre cuestiones particulares.

Por último, en cumplimiento de su función consultiva, el Tribunal debe emitir un dictamen, de carácter no vinculante, sobre todo reglamento de carácter financiero.

Los informes son enviados al Parlamento Europeo y al Consejo, y constituirán un elemento esencial en el proceso de aprobación de la gestión del presupuesto y de las cuentas presentadas por la Comisión.

Este proceso, conocido como «la descarga», es la principal expresión del control político de las finanzas públicas europeas. De acuerdo con el Tratado, el Tribunal tiene la obligación de asistir a las autoridades presupuestarias en esta función. La aprobación o

rechazo de la gestión de la Comisión es efectuada por el Parlamento, tras un estudio y debate pormenorizado, en una primera fase en la Comisión de Control Presupuestario, y posteriormente en el Pleno. Las competencias del Consejo son menores, ya que únicamente formula recomendaciones para la «descarga», pero no toma decisión alguna al respecto.

3. EL SECTOR PÚBLICO EUROPEO

No es éste ni el lugar ni el momento de definir y delimitar con precisión el «sector público europeo». Existen suficientes estudios y abundante documentación sobre el tema.

Permítanme dar por hecho el fenómeno de consolidación de un «sector público europeo» en el que fondos europeos, nacionales, regionales y locales financian en común todo tipo de proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Reglas comunes rigen la actuación de la Administración Pública y de las empresas en ámbitos cada vez más diversos (agricultura, desarrollo regional, finanzas, medio ambiente, transporte). Igualmente, nuestra moneda común, el euro, forma parte del cotidiano de millones de personas.

El elemento más visible de este sector es, sin duda, el Presupuesto de la Unión Europea. En los últimos veinte años, el gasto comunitario ha aumentado dramáticamente desde alrededor de 15.000 millones de euros en 1979 a más de 100.000 millones previstos en el anteproyecto de presupuestos de 2003.

Las características de este gasto también han variado. Aunque la agricultura continúa teniendo un peso específico elevado, los fondos estructurales, las acciones externas y las políticas internas (como la de investigación) han crecido sustancialmente.

Al mismo tiempo, se han puesto en marcha nuevos instrumentos de programación y ejecución del gasto con una marcada tendencia a la gestión compartida entre las distintas Administraciones territoriales.

Los principios de cofinanciación y cogestión son cada vez más la norma.

Pese a todo, el presupuesto comunitario continua siendo atípico:

- está constituido casi exclusivamente por subvenciones (en su mayor parte a la agricultura y al desarrollo regional),

– más de un 80 por ciento de los fondos son gestionados y controlados por la administración de los Estados miembros y, finalmente,

– es un presupuesto de transferencias a otras Administraciones Públicas.

Quisiera insistir en que no debemos delimitar el «sector público europeo» en función del origen comunitario, o no, de los fondos. Hacerlo así sería un grave error.

En primer lugar, porque, como acabamos de ver, el presupuesto comunitario es de transferencias a otras Administraciones Públicas. Los fondos comunitarios están destinados a financiar o cofinanciar medidas o políticas que se integran en el conjunto de la acción pública desarrollada en los distintos niveles políticos y administrativos europeos (Unión Europea, Estado, Autonomía, Ayuntamiento).

En la mayoría de los casos, estas Administraciones aportan además fondos propios para la financiación de estas políticas.

Con estos datos en la mano, iría contra toda lógica identificar el sector público europeo exclusivamente con el presupuesto comunitario.

Lo que importa no es únicamente quién aporta los fondos (en definitiva, el contribuyente europeo), sino:

– cómo se efectúa el gasto (en función de qué prioridades y objetivos),

– cómo se controla y gestiona, y

– qué resultados se obtienen

¿Es el gasto eficiente, eficaz, legal, regular...?

Es a partir de estos criterios desde los que debemos abordar el «sector público europeo» y preguntarnos si su consolidación se ha visto acompañada de una evolución en la organización de su control. Mi respuesta, ya se la adelanto, es no.

4. CARENCIAS DEL SISTEMA DE CONTROL EUROPEO

El «sector público europeo» continúa controlándose, en líneas generales, de la misma manera y con los mismos mecanismos que antes de su expansión. No se ha registrado ningún avance significativo en este terreno.

Actualmente, cada institución ejerce un control limitado a lo que considera su parcela de sector público –es decir, a aquella parte de las políticas o acciones financiadas con los fondos correspondientes a su nivel territorial–. El problema es que como se trata en una gran mayoría de acciones cofinanciadas, es decir, los fondos son puestos en común, no es posible aislar la parte del gasto financiada por cada Administración.

Así, como efecto perverso, el control tiende a centrarse en verificar que los fondos aportados han sido recibidos y contabilizados de acuerdo con las normas de concesión de la subvención. Se atiende más a este aspecto que a evaluar los resultados obtenidos por la política. Se trata, pues, de un control orientado a los *inputs* en lugar de a los *outputs*.

Nadie, ni los Órganos de Control Externo regionales, ni los Tribunales de Cuentas nacionales, ni el Tribunal de Cuentas Europeo, nadie –repito– efectúa un control que comprenda globalmente y de una manera coherente el conjunto de una política o acción emprendida a escala europea, independientemente de cual sea el origen de los fondos y del nivel territorial en que el gasto es ejecutado.

Mi compañero en el Tribunal de Cuentas Europeo, el señor Reynders, ilustró muy bien esta situación con la presentación de un caso hipotético, bastante divertido.

Imaginemos una pequeña empresa instalada en una región española elegible para un objetivo de los fondos estructurales y que se beneficia de un crédito otorgado por el Banco Europeo de Inversiones con una cláusula de bonificación de interés financiada con una subvención del presupuesto comunitario. La empresa podría además recibir una subvención otorgada por el Estado o por la Comunidad Autónoma. Pues bien, esta empresa podría –Dios no lo quiera– ser controlada el mismo año por los siguientes organismos:

- el Banco privado que gestiona el crédito o el propio BEI,
- la Consejería de la Comunidad Autónoma responsable de los fondos estructurales,
- la unidad de evaluación de la Dirección General de la Comisión europea, «Regio»,
- el Servicio de Auditoría Interno de la Comisión,
- la Intervención General del Estado,

- la Intervención General de la Comunidad Autónoma,
- el Tribunal de Cuentas Europeo,
- el Tribunal de Cuentas de España,
- el Órgano de Control Externo de la Comunidad Autónoma.

Una decena de organismos que realizarán probablemente un control parcial referido únicamente a la parte de la subvención concedida por su Administración de origen. Ninguno de estos organismos se pronunciará sobre los resultados obtenidos por los fondos públicos puestos a la disposición de la empresa.

Este caso es una caricatura, lo admito, pero tiene la virtud, como toda caricatura, de poner en evidencia lo absurdo de un sistema de control carente de racionalidad.

Cierto es que existen mecanismos de cooperación y de información. Pero, a pesar de la voluntad demostrada por todos y de los esfuerzos consagrados, no podemos estar satisfechos de los resultados obtenidos.

Veamos un poco en detalle los mecanismos de cooperación referidos al control externo, a los Tribunales de Cuentas.

En primer lugar, los Tribunales nacionales, dan soporte logístico a las visitas de control efectuadas por el Tribunal de Cuentas Europeo. Facilitan el programa de visitas y reuniones, hacen de puente con los departamentos de la Administración que han de ser controlados y aseguran el intercambio de información. Es una tarea esencial, pero que generalmente se realiza –en casi todos los países– de una manera pasiva. Los Tribunales nacionales juegan un papel de meros observadores, testigos, correos...

En segundo lugar, hay ciertamente estructuras de coordinación. Una vez al año se celebra el comité de contacto, que reúne a los Presidentes de los Tribunales de Cuentas de los Estados miembros y del Europeo. Dos veces al año se reúnen los agentes de enlace de estas instituciones. Se discuten cuestiones prácticas relativas al trabajo del Tribunal de Cuentas Europeo, al intercambio de la información, a la metodología, a la organización de auditorías paralelas, etc.

Se han creado varios grupos de trabajo que se reúnen periódicamente para profundizar en estos temas. Algunos Tribunales han realizado auditorías y estudios paralelos sobre la Política Agrícola Común, sobre las ayudas nacionales a la industria, etc.

Hay grupos de trabajo sobre los Fondos Estructurales, el IVA, la protección de los intereses financieros de la Unión, etc.

Una estructura similar ha sido creada con los países candidatos a la próxima ampliación. En este caso además con un marcado carácter de asistencia técnica, ya que se trata de instituciones jóvenes con pocos medios y experiencia.

Con honradas excepciones, este trabajo de cooperación se ha limitado al intercambio de información. Por cierto, bastante desigual, ya que en general el Europeo es bastante abierto y comunicativo, pero recibe a cambio poca información (por ejemplo, el Tribunal Europeo envía su programa anual de trabajo a sus homólogos, pero éstos remiten muy poca información al respecto).

Debo mencionar también que en el Tribunal de Cuentas Europeo está destacado un funcionario proveniente de cada Tribunal nacional. Se pretende tener así un mejor conocimiento de la organización administrativa de cada país y facilitar los contactos.

Al mismo tiempo, cuando el funcionario vuelva a su Administración de origen, aportará un conocimiento mayor de la Administración europea. Actualmente, el Tribunal de Cuentas Europeo estudia cómo ampliar este sistema y hacerlo recíproco, es decir, que sus funcionarios puedan también estar destacados en los Estados miembros.

En resumen, apoyo logístico, foros de discusión y aprendizaje, intercambio de información, posibilidad de compartir experiencias, éste es prácticamente el balance de la cooperación entre las Instituciones Superiores de Control de la Unión Europea.

Queda dar un salto cualitativo y establecer una cooperación de carácter operativo que nos permita crear un sistema de control integrado orientado a asegurar la legalidad, eficacia y calidad del «sector público europeo».

Hoy en día no se utilizan racionalmente los recursos puestos a la disposición del control, no se evitan ni duplicaciones, ni solapamientos, ni lagunas. Así, el control es caro e ineficiente.

En la última resolución del Parlamento Europeo sobre la aprobación de la gestión de la Comisión para el año 2000 se incide varias veces en esta cuestión: ¿cuánto cuesta el control?, ¿es razonable el coste para el resultado obtenido?, ¿podríamos a menos coste obtener mayor rendimiento? Son preguntas muy pertinentes, a las que creo que debemos buscar contestación entre todos.

5. ALGUNAS CLAVES PARA AVANZAR LA DISCUSIÓN

Todas las instituciones de control son conscientes de las carencias y limitaciones que acabo de evocar. Creo que nos encontramos al inicio de una fase crítica de discusión y redefinición de funciones y prerrogativas de control. El Tribunal de Cuentas Europeo, los Tribunales nacionales y regionales de los Estados miembros están inmersos con mayor o menor entusiasmo en este proceso. No es tarea fácil.

Sería muy pretencioso, por mi parte, intentar presentarles hoy una solución a este problema. El asunto es de gran complejidad y entraña demasiados componentes. Me atrevo únicamente a aportar a la discusión algunas reflexiones sobre las variables (quizá incógnitas) que intervienen.

Comencemos por aquellas relacionadas con el control político del presupuesto. Hablaba al inicio de mi intervención de la necesidad de legitimar el gasto público europeo. Estoy convencido de que los Parlamentos nacionales deben jugar un papel en esta legitimación.

Hasta ahora –salvo honradas excepciones, como en el caso británico– los Parlamentos sólo parecen interesarse en asegurar que sus gobiernos obtienen la máxima financiación del presupuesto de la Unión y de que aportan lo mínimo. Es una visión, perdónenme, un poco miope.

El Parlamento nacional tiene la obligación de controlar el uso que hace el ejecutivo de los medios puestos a su disposición, y entre ellos se encuentran las transferencias comunitarias. Igualmente, el Parlamento tiene la obligación de verificar el resultado de las políticas públicas para comprobar el impacto de las mismas en el bienestar de los ciudadanos.

Por último, forma parte de las competencias del Parlamento el interesarse por los impuestos y recursos nacionales puestos a la disposición de la Comisión europea para financiar el presupuesto comunitario.

Por ejemplo, en el año 2000, España recibió un total de 10.900 millones de euros y contribuyó con un total de 6.445 millones. Son cantidades que no se pueden obviar.

Creo que los Parlamentos nacionales deben implicarse más en los temas financieros y presupuestarios europeos. Lo deberían hacer en estrecha colaboración con el Parlamento Europeo, que es el

primer interesado en ver a las Cámaras nacionales tomar iniciativas de control sobre el presupuesto de la Unión ejecutado en los Estados miembros.

En definitiva, si el control político del Parlamento es uno de los pilares del control de las finanzas públicas, es indudable que un sistema integrado debe incluir los Parlamentos nacionales.

Veamos ahora algunos aspectos normativos. Las instituciones superiores de control, los Tribunales de Cuentas, han de ser independientes. Éste es uno de los principios básicos de su ordenamiento constitucional. No se podría entender de otro modo. No obstante, creo que la independencia debe y puede ser compatible con un sistema de control integrado si partimos también del principio de que todas las instituciones comparten la responsabilidad de asegurar la buena gestión financiera de los fondos europeos.

Quizá el Tratado debería ser más explícito y conferir a las Instituciones Superiores de Control de los Estados miembros los mismos poderes que al Tribunal de Cuentas Europeo para auditar los fondos comunitarios. Es una posibilidad que convendría estudiar cuidadosamente.

De la misma manera, deberíamos analizar si es conveniente incluir en las Constituciones nacionales o en las leyes que regulan las Instituciones de Control, una disposición por la cual se incluirían entre sus competencias el control del gasto público europeo efectuado en su país. Todavía existen países en los cuales no es posible ni siquiera controlar subvenciones comunitarias gestionadas por la Administración nacional.

Quizá se podrían barajar otras posibilidades para dar un carácter más normativo a esta cuestión. Por ejemplo, que los reglamentos comunitarios incluyeran un protocolo estableciendo los controles externos mínimos que deben verificarse a escala comunitaria o nacional. Algo parecido se dispone para las inspecciones de los gastos del FEOGA o de los fondos estructurales que deben efectuar las Administraciones nacionales.

Soy consciente de la dificultad de realizar lo que estoy sugiriendo. Los cambios políticos y normativos se efectúan con mesura y detenimiento, no se pueden precipitar. Creo, no obstante, que la mejor manera de fomentarlos es presentarlos, discutirlos, defenderlos y, al mismo tiempo, trabajar en la misma dirección en áreas operativas más concretas, quizá más modestas, pero más fáciles de realizar.

Para ello les propongo partir del reconocimiento de una norma de la profesión. La ISA (International Audit Standard) 600-620 y la norma INTOSAI número 25 disponen que las Instituciones Superiores de Control deben usar el trabajo de otros auditores –internos y externos– en sus propias auditorías.

Es una norma muy sensata para evitar duplicaciones y buscar la eficiencia del control. Hoy en día está muy en boga hablar de la «subsidiariedad», un principio que se aplica a la gestión pero que, a mi modo de ver, podría igualmente extenderse al control y a la auditoría.

Las normas de auditoría anteriormente citadas enuncian cuáles son las condiciones para poder utilizar el trabajo de otros auditores:

- suficiente independencia y profesionalidad del auditor,
- aplicación de normas de auditoría reconocidas,
- acceso a la documentación.

Todas estas condiciones se verifican en el caso del Tribunal de Cuentas Europeo, de los Tribunales de Cuentas nacionales y de los Organismos de Control Externo de las Comunidades Autónomas. Cualquiera de estas instituciones debe ser capaz de apoyarse en el trabajo de las otras para informar sobre la utilización de los fondos públicos.

La aplicación práctica de esta medida requiere un mejor intercambio y tratamiento de la información. Los programas de trabajo y los resultados del control deberían estar a la disposición de todas las instituciones en tiempo útil. No basta comunicar la información, es necesario organizarla de manera que pueda ser usada para la planificación y ejecución de la auditorías.

Comencé mi intervención siendo muy crítico con el balance de la cooperación entre Instituciones Superiores de Control, me gustaría ahora matizar mi crítica. Si bien los resultados prácticos son muy modestos, creo que merece la pena continuar con las actividades auspiciadas por el Comité de Presidentes de la Unión Europea.

En primer lugar, porque uno de los primeros requisitos para colaborar es conocerse y tenerse confianza. Reunirse y discutir crea ese clima.

En segundo lugar, porque es esta instancia –la reunión de Presidentes– la que debe impulsar la creación del sistema integrado de

control. Los gobiernos nacionales y la Comisión Europea deben participar en la discusión, pero no pueden ser los impulsores del sistema, ya que carecen de independencia.

Finalmente, la evolución debe buscarse por dos caminos paralelos:

- el primero es el de la discusión libre y abierta, con visión a medio y largo plazo, con impulso político, sobre cuestiones institucionales y normativas;

- el segundo camino es de carácter práctico y concreto, aunque sean modestos, los logros cimentan el sistema y nos educan en la cooperación institucional.

Así pues, les puedo anunciar que, desde mi presidencia en el Tribunal de Cuentas Europeo, continuaré trabajando por consolidar y expandir todas las actividades de cooperación con las Instituciones Superiores de Control. Con un interés especial, dicho sea de paso, por las desarrolladas con el Tribunal de Cuentas de España.

El próximo mes de septiembre se desarrollará en Luxemburgo un seminario sobre el Tribunal de Cuentas de Europeo, en el que participarán auditores españoles. En noviembre presentaré personalmente en el Senado el Informe del Tribunal del año 2001.

Son todas éstas actividades encaminadas a dar a conocer la labor del Tribunal de Cuentas Europeo, son también punto de encuentro y de intercambio de experiencias entre auditores europeos y españoles.

Creo que este Curso de Verano, organizado por la Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid, sirve también a este propósito y nos permite hoy poner sobre la mesa y debatir el tema de las relaciones entre las Instituciones Superiores de Control. Muchas gracias a los organizadores y gracias también a ustedes por su atención.