

# Los efectos de la ampliación de la Unión Europea. Perspectiva desde los Órganos de Control Externo

---

**Dr. Dieter Engels**

Presidente del Tribunal de Cuentas Federal Alemán

«Distinguidos colegas:

Me complace acordarme de que hace un año tuve la ocasión de hablar en este lugar histórico sobre el tema de la cooperación de los Órganos de Control Externo en un Estado Federal, utilizando como ejemplo la colaboración de los Tribunales de Cuentas de la Federación y de los *Länder* en Alemania. Mi tema de hoy nos lleva desde el nivel *nacional* al nivel *supranacional*, y especialmente al nivel  *europeo*, teniendo en cuenta la importancia del presente Curso de Verano, que se realiza bajo los auspicios del Tribunal de Cuentas de España.

Con la admisión de otros diez Estados miembros, la Comunidad Europea aborda la ampliación más grande en su historia de los últimos cincuenta años. Al mismo tiempo, se intenta negociar un Tratado sobre una Constitución de la UE con vistas a solucionar, de acuerdo común, un gran número de cuestiones políticas importantes en cuanto a los ámbitos de competencia de los órganos comunitarios, los procedimientos de la toma de decisión y muchos otros asuntos.

Observando las discusiones y reportajes recientes sobre este tema, se ha podido llegar a la conclusión de que a un cierto asunto no le fue dado un trato prioritario, aunque seguramente sea de gran importancia bajo aspectos financieros. Me refiero a la siguiente cuestión: ¿Cómo se puede lograr, en una Comunidad ampliada, un *control* efectivo y eficiente *de los recursos financieros de la Unión Europea* (UE) y de sus Estados miembros?

En etapas económicas difíciles es importante que los flujos de fondos en una Comunidad de 25 Estados miembros sean sometidos a una fiscalización efectiva. Esto es un requisito imprescindible para asegurar que la integración europea se efectúe con éxito. El contribuyente europeo tiene el derecho a que los recursos de la UE sean empleados de manera eficiente, apropiada, eficaz y económica. Esta exigencia sigue válida, independientemente de que los fondos sean gestionados y gastados exclusivamente por servicios de la UE o con participación y corresponsabilidad decisiva de las Administraciones de los Estados miembros.

Todavía no es posible apreciar definitivamente las repercusiones de la ampliación de la UE sobre las actividades de los Órganos de Control Externo. No obstante, quisiera formular a continuación algunas ideas sobre el posible y, en mi opinión, deseable desarrollo del desempeño de las funciones del Control Externo. Voy a tratar estos asuntos principalmente desde la perspectiva de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE).

Mis ideas se basarán en las tres siguientes cuestiones:

1. ¿Cuáles son los fundamentos sobre los que las EFS nacionales y el TCE desempeñan actualmente sus funciones de control externo?
2. ¿En qué forma colaboran las EFS entre sí y con el TCE?
3. ¿Cuáles serán las repercusiones que la ampliación de la UE tendrá en la futura colaboración, especialmente entre la de las EFS y el TCE?

Respecto a la primera pregunta:

## **I. ¿CUÁLES SON LOS FUNDAMENTOS SOBRE LOS QUE LAS EFS NACIONALES Y EL TCE DESEMPEÑAN ACTUALMENTE SUS FUNCIONES DE CONTROL EXTERNO?**

Las funciones del Tribunal de Cuentas Europeo, por un lado, y aquellas de las EFS nacionales, por otro, tienen tanto *diferencias* fundamentales como algunos *elementos comunes*, que son relevantes para reflexiones sobre una cooperación adecuada. Quisiera empezar con estos aspectos, ilustrándolos con ejemplos. El primer ejemplo trata del TCE:

Es competencia del TCE fiscalizar todos los ingresos y gastos de la Comunidad y de los organismos creados por la misma, incluyendo los Fondos Europeos de Desarrollo que no se consignan en el Presu-

puesto General. Son criterios de fiscalización la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos, así como la buena gestión financiera. Las facultades fiscalizadoras del TCE abarcan el derecho de realizar auditorías en las Administraciones nacionales que manejan recursos de la UE. No obstante, hace falta mencionar que las Administraciones nacionales no son destinatarias de los Informes emitidos por el TCE.

Desde la entrada en vigor del Tratado de la UE en 1992, una de las tareas del TCE ha sido emitir una *declaración de fiabilidad*. Por tanto, el TCE tiene que dictaminar no solamente sobre la regularidad de la contabilidad, sino además sobre la regularidad de las operaciones correspondientes. Para cumplir con esta obligación, el TCE realiza auditorías de operaciones de pago a base de muestras que se extienden hasta el beneficiario final.

El TCE está obligado a elevar sus Informes Anuales incluyendo la declaración de fiabilidad a aquellas Instituciones de la CE a las que compete conceder a la Comisión en su calidad de Ejecutivo la aprobación de la gestión del Presupuesto. Además del Informe Anual, el TCE puede, en cualquier momento, emitir informes especiales sobre asuntos específicos.

En cambio, las *EFS nacionales* fiscalizan la gestión económico-financiera a nivel nacional y elevan informes a sus respectivos Gobiernos y Parlamentos nacionales. El trabajo fiscalizador del Tribunal Federal de Cuentas (TFCu) de Alemania, por ejemplo, aunque se trate de asuntos relacionados con la UE, está encaminado, en primer lugar, a identificar riesgos para el Presupuesto Federal de Alemania, teniendo así en cuenta las necesidades de información del Parlamento alemán, que se ocupa de asuntos europeos en sus diferentes Comisiones.

De ello, resultan ámbitos de fiscalización relacionados con asuntos de la UE sin que exista cualquier facultad fiscalizadora por parte del TCE, situación que puede ser ilustrada por los siguientes ejemplos:

- El TFCu se plantea, por ejemplo, la cuestión de saber si el Gobierno Federal alemán defiende adecuadamente los intereses de la República Federal de Alemania a la hora de participar en la toma de decisiones del Consejo Europeo.

- Además, el TFCu intenta verificar que el Gobierno Federal alemán:

- incorpore las Directrices de la UE puntual y completamente en el derecho nacional alemán;

- no conceda subvenciones nacionales ilícitas, y
- cumpla con la normativa de la UE en cuanto a la convocatoria de concursos y adjudicación de contratos.

- Infracciones en estas áreas de la normativa de la UE implican el peligro de la imposición de elevadas multas coercitivas. Además, personas privadas y empresas agraviadas por una infracción del derecho comunitario podrían exigir a la República Federal de Alemania una compensación por daños sufridos.

- Finalmente, el TFCu se interesa por el importe de gastos administrativos ocasionados en el ámbito de la Administración Federal por la gestión de fondos de la UE y por saber si estos gastos son necesarios y adecuados, teniendo en cuenta que dichos gastos no corren a cargo de la UE.

Aparte de estos ámbitos de fiscalización de que se ocupa exclusivamente el TFCu, existe una serie de casos en que se solapan las facultades fiscalizadoras de la EFS alemana y del TCE.

Eso no significa siempre que los intereses coincidan. Ciertas medidas de la UE, por ejemplo, pueden conducir a desventajas financieras para los Estados miembros sin que se produzcan desventajas para el Presupuesto comunitario. Por ejemplo, si la Comisión de la UE pide recursos propios con indebida antelación, los Estados miembros tendrán que sufragar gastos adicionales en concepto de intereses.

No obstante, hay ámbitos de fiscalización importantes donde los intereses de la EFS y del TCE coinciden al menos parcialmente. Por ejemplo, en cuanto a la cuestión de saber si las autoridades nacionales gestionaban los fondos de la UE conforme a las exigencias de regularidad y economicidad con arreglo a la normativa de la UE: el interés del TCE enfoca la prevención del derroche de fondos de la UE, mientras que las EFS intentan evitar que la UE rechace el reembolso o exija el reintegro de fondos gastados por autoridades nacionales.

Los ámbitos de fiscalización del TCE y de la EFS nacional coinciden también en el asunto de la recaudación completa del IVA por los Estados miembros en conformidad con las Directrices vigentes de la UE, dado que una cuota determinada de los ingresos del IVA corresponde a la UE en concepto de recursos propios.

Finalmente, hay también semejanzas en relación con aquellas medidas estructurales en los Estados miembros que están sometidas al régimen de cofinanciación por recursos, tanto de la UE como de los Estados miembros.

A raíz de las reflexiones anteriormente expuestas puedo formular las siguientes conclusiones provisionales:

1. La fiscalización de la gestión financiera de la UE y de sus Estados miembros no se desarrolla solamente dentro de los límites de las fronteras nacionales, dado que dicha gestión queda reflejada en diversos flujos de ingresos y gastos entre la Comunidad y los Estados miembros.

2. No obstante las diferencias existentes en cuanto al ámbito de competencia, a los procedimientos fiscalizadores y a los destinatarios de los resultados de la fiscalización, la situación descrita exige una cooperación coordinada entre el TCE y las EFS nacionales. Por tanto, el apartado 3 del artículo 248 del Tratado de la CE impone al TCE y a los Institutos Nacionales de Control Externo la obligación de colaborar en un espíritu de confianza mutua, manteniendo al mismo tiempo su independencia.

Esto nos lleva a la segunda de las tres cuestiones que he formulado al inicio de mi ponencia, el hecho de saber:

## **II. ¿EN QUÉ FORMA COLABORAN LAS EFS ENTRE SÍ Y CON EL TCE?**

Quisiera comenzar con *la colaboración de las EFS entre sí*. Aquí se trata esencialmente:

1. Del control de proyectos bilaterales y multilaterales en los que participan los Estados miembros correspondientes.

2. Del examen de operaciones transnacionales sujetas al derecho presupuestario con el fin de prevenir desventajas financieras indeseadas.

3. De la realización de auditorías en el marco de la afiliación de Estados a organizaciones internacionales.

4. Del desempeño de funciones fiscalizadoras en relación con el establecimiento y la estructuración de entidades internacionales; y

5. De la colaboración en el área de la capacitación profesional.

### **Punto primero. Control de proyectos bilaterales y multilaterales entre Estados socios**

Entre los proyectos de cooperación bilaterales y multilaterales con un alto volumen financiero resaltan particularmente los programas de armamentos de los Estados socios correspondientes, progra-

mas que tienen una magnitud de miles de millones de euros. Aquí destacan los siguientes ejemplos:

- el avión de combate *Eurocaza*,
- el avión de transporte A 400 M,
- el desarrollo de nuevos sistemas de misiles antiaéreos, así como
- la adquisición de nuevos helicópteros de combate y de transportes.

Estos programas se realizan a través de *agencias de la OTAN o UEO*, (Unión Europea Occidental), así como *OCCAR*, la *Organización Común para la Cooperación en materia de Armamentos*. Dado que dichos organismos tienen personalidad jurídica, las facultades fiscalizadoras de las EFS nacionales son válidas para ellos, lo que conlleva establecer las normas sobre la fiscalización mediante convenios.

- Por ejemplo, las EFS de España, Italia, Reino Unido y Alemania tienen derechos de auditoría en NETMA, agencia de la OTAN para el desarrollo de los aviones Eurocaza y Tornado.

- En cuanto a OCCAR, agencia ubicada en Bonn a cuyo cargo corre la gestión de otros programas de armamentos, nuestros colegas de las EFS de Francia, Italia, el Reino Unido y Alemania integran la junta de fiscalización, el así llamado *Board of Auditors*, y ejercen de esta manera el Control Externo. Su cometido no es solamente fiscalizar los estados financieros y apreciar los procedimientos de control interno, sino también verificar la eficiencia de las operaciones de NETMA.

- Otro ejemplo de la colaboración europea en la fiscalización de asuntos de defensa es el número creciente de casos en los que unidades militares de varias naciones son agrupadas bajo un mando militar único. Basándose en un acuerdo de fiscalización, las EFS de Alemania y de los Países Bajos pueden fiscalizar así el Cuerpo conjunto de los ejércitos de los dos países. Lo mismo ocurre en el caso de las EFS de Dinamarca, Polonia y Alemania, que pueden fiscalizar el Cuerpo conjunto formado por unidades de los ejércitos de los últimos tres países, Cuerpo ubicado en Polonia, a orillas del mar Báltico, en la zona fronteriza con Alemania.

### **Punto segundo. Examen de operaciones transnacionales**

Mientras que el control de programas de armamentos fue objeto principal de la colaboración fiscalizadora en los años ochenta, dicha

colaboración fue ampliada paulatinamente en el primer lustro de los años noventa, lo que conllevó la extensión de los asuntos a *la gestión tributaria, al fomento de la actividad económica y a la protección del medio ambiente*. Quisiera ilustrar esto utilizando los ejemplos siguientes:

- En primer lugar, la fiscalización de la gestión del IVA sobre las transacciones transnacionales intracomunitarias realizada en cooperación con las EFS británica, francesa, holandesa y con el TCE.

- Además, nuestra fiscalización de fondos destinados a ayudar a personas que intentan establecer un negocio por cuenta propia realizada paralelamente en Hungría y en los nuevos Estados federados en Alemania Oriental.

- Y, finalmente, la fiscalización de medidas para reducir la contaminación atmosférica en las áreas colindantes de Polonia y Alemania, auditoría realizada en colaboración con la EFS polaca.

Las auditorías que acabo de mencionar han discrepado mucho en cuanto a su motivación y forma. En algunos casos, la colaboración radica en la iniciativa propia de las EFS y en sus competencias generales de fiscalización. Eso vale especialmente para los casos donde la naturaleza del tema de fiscalización justifica la expectación de que la colaboración lleve a resultados más útiles o donde la falta de cooperación impida el desarrollo de resultados significativos. A menudo, las auditorías colaborativas se originan por los derechos de fiscalización estipulados en los convenios intergubernamentales.

En estos casos es preciso determinar los detalles de la colaboración fiscalizadora en un *Acuerdo de fiscalización* adoptado por los Órganos de Control Externo participantes. Depende de la complejidad y dimensión del proyecto de fiscalización si el acuerdo se adopta mediante un simple intercambio de cartas o mediante extensas memorias. En estos escritos se estipulan tanto el objeto y el fin de la fiscalización como el enfoque de la misma y el uso de los resultados obtenidos. En el pasado se redactaron a veces informes conjuntos sobre la fiscalización que fueron elevados a todos los Gobiernos y Parlamentos concernidos, por ejemplo en el caso de la fiscalización conjunta con la EFS húngara de los fondos destinados a ayudar a personas que intentan establecer un negocio por cuenta propia.

### **Punto tercero. Fiscalizaciones en el marco de la afiliación de Estados a organizaciones internacionales**

Muchas de las entidades supranacionales a nivel europeo que gozan de personalidad jurídica propia disponen de sistemas de Control

Externo, aunque existe gran variedad en los regímenes de fiscalización.

Las normas vigentes al respecto se encuentran parcialmente en los Estatutos o en los Reglamentos Financieros y las disposiciones administrativas pertinentes. Todas estas normas coinciden en el hecho de que prevén que los auditores sean designados exclusivamente por los órganos de decisión de las entidades supranacionales y deban rendir sus informes a dichos órganos. En la mayoría de los casos, se trata de los presidentes u otros componentes de las EFS nacionales que desempeñan el Control Externo.

A lo largo de los últimos años, miembros y auditores del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania participaron, por ejemplo, en la fiscalización de

- la Unión de Europa Occidental (UEO),
- la Agencia Espacial Europea,
- la Organización Europea de Control Aéreo EUROCONTROL,
- el Centro Europeo de Investigación Nuclear (CERN) y
- la Oficina Europea de Patentes.

Respecto a este tercer punto quisiera subrayar que en la mayoría de los casos, auditores de varias EFS nacionales colaboran sin dificultades en los Órganos de Control Externo de tales entidades, constituyendo así un buen ejemplo para una colaboración práctica eficaz.

#### **Punto cuarto. Auditorías en organismos supranacionales**

Existe una serie de organismos bilaterales establecidos por los Estados socios para lograr metas específicas. Alemania, por ejemplo, participa en los siguientes organismos:

- La Universidad Franco-Alemana en Saarbrücken.
- El Instituto Franco-Alemán San Luis para la Investigación Científica (ISL).
- Las Oficinas de Juventud establecidas en régimen bilateral con Francia y Polonia.

En todos estos casos, los auditores propuestos por las EFS de los países socios y nombrados por los organismos bilaterales colaboran de manera eficaz y en un espíritu de confianza mutua en el ejercicio del Control Externo independiente.



### **Punto quinto. Colaboración en el ámbito de la formación**

Muchas EFS realizan *proyectos bilaterales de formación*. El TFCu de Alemania, por ejemplo, participa desde hace mucho tiempo en proyectos de formación para EFS de otros países, particularmente para los países Candidatos a la Adhesión. El TFCu envía a expertos para realizar seminarios, ayudar con proyectos de trabajo concretos o para asesorar a los auditores de otros países en auditorías que éstos realizan. En Alemania se organizan seminarios, períodos de prácticas o pasantías. Además, el TFCu participa en la elaboración de material docente y desarrolla documentos técnicos e informativos en idiomas extranjeros, tales como manuales de fiscalización o glosarios.

Actualmente, el TFCu está realizando un *proyecto de hermanamiento* con la EFS checa para perfeccionar los conocimientos de auditores de la misma en auditorías de regularidad y eficiencia. Este proyecto está encuadrado en las preparaciones para la adhesión de la República Checa a la UE.

Y, en conjunto, con nuestros colegas del Tribunal de Cuentas de España, el TFCu intenta realizar un proyecto de hermanamiento con la EFS rumana. Además, las EFS de Alemania y España tenemos planificadas medidas en Bulgaria.

Ahora quisiera referirme a dos ejemplos de la cooperación entre las EFS y el TCE:

1. El intercambio multilateral de experiencias, y
2. Casos de colaboración práctica en auditorías.

### **Ejemplo primero. Intercambio multilateral de experiencias**

Se mantiene un intercambio supranacional de informaciones y experiencias a través de la *Conferencia de Presidentes de las EFS de los Estados miembros y del TCE*. En la práctica, este foro suele llamarse Comité de Contacto y celebra una reunión cada año. El Comité de Contacto aborda problemas de la fiscalización en el sector público cuando:

- estén relacionados directamente con cuestiones de la ejecución del Presupuesto de la CE y, al mismo tiempo,
- afecten la fiscalización, tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel europeo.

Existen adicionalmente *grupos de trabajo* para deliberar sobre asuntos de importancia para el Control Externo en Europa. Hay actual-

mente tres grupos de trabajo que tienen asignados los siguientes temas:

- Protección de los intereses financieros de la Comunidad.
- Fondos Estructurales de la EU.
- Cooperación.

En casos de necesidad, suelen establecerse grupos de trabajo *ad hoc* o *task forces* para abordar cuestiones relevantes (como, por ejemplo, sobre la gestión tributaria del IVA que grava las transacciones transnacionales intracomunitarias o sobre la intensificación de la cooperación entre las EFS y el TCE).

El Comité de Contacto y los grupos de trabajo forman así el foro formal para la coordinación multilateral de la cooperación. Este foro se ve apoyado por contactos permanentes que se mantienen también en las reuniones regulares de los encargados de enlace de las EFS y el TCE.

### **Ejemplo segundo. Casos de colaboración práctica en auditorías**

Ahora voy a abordar un aspecto importante de nuestra colaboración.

Como ya he mencionado, el apartado 3 del artículo 248 de Tratado CE establece que el TCE y los órganos fiscalizadores nacionales cooperen en un espíritu de confianza mutua manteniendo su independencia. La *Conferencia de Jefes de Estado y Gobierno* de los Estados miembros de la UE formuló la siguiente declaración al respecto durante su reunión de Niza en el año 2000.

“La Conferencia invita al Tribunal de Cuentas y a los órganos fiscalizadores nacionales a que mejoren el marco y las condiciones de su cooperación, aunque manteniendo su autonomía respectiva.”

En otoño de 1998, el *Comité de Contacto* ya había adoptado las siguientes resoluciones:

a) El TCE y las EFS nacionales intentarán, a medida de que las normas legales vigentes lo permitan, intercambiar partes de sus programas en cuanto que estos programas afecten a los ingresos y gastos de la UE. Dicho intercambio se refiere tanto a partes de sus programas anuales de trabajo como, si éstos existen, a sus programas multianuales de trabajo.

b) El TCE y las EFS nacionales mejorarán la coordinación de sus visitas de auditoría.

c) Tan pronto como una EFS nacional haya manifestado, en respuesta a una notificación que comunica el comienzo de la auditoría a realizar por el TCE, su voluntad de participar en ella, el TCE le facilitará a la EFS en cuestión todas las informaciones pertinentes sobre el objetivo y la tramitación de la auditoría.

d) Aparte de esto, el TCE y las EFS nacionales pueden continuar la práctica de convenir en la realización de fiscalizaciones conjuntas o coordinadas. En tales casos tomarán de antemano acuerdos sobre la realización del trabajo fiscalizador y la utilización de sus resultados.

Aquí se acaba la exposición sobre la normativa legal vigente y las invitaciones expresadas y resoluciones adaptadas al respecto. En cuanto a la realización de las auditorías del TCE de la gestión de créditos presupuestarios de la UE en Alemania, puedo decir que las *metas* formuladas por el Comité de Contacto han sido *en su mayor parte alcanzadas*: se efectúa un intercambio regular de los programas anuales de trabajo pertinentes, y ambas partes se esfuerzan en coordinar sus visitas de auditoría. El TCE notifica sus auditorías previstas con la debida antelación, y en el año de trabajo corriente eso ha permitido la asistencia de personal del Tribunal Federal de Cuentas alemán a varias auditorías realizadas por el TCE. Éste también facilitó las informaciones correspondientes sobre el objetivo y la tramitación de la auditoría.

Las impresiones positivas que el TCu de Alemania ha ganado por su asistencia a las auditorías del TCE se basan en:

- la posibilidad de enterarse directamente de la actividad fiscalizadora del TCE, especialmente en relación con el nuevo enfoque, que consiste en la presentación de la declaración de fiabilidad;
- la obtención de sugerencias para nuestro propio trabajo fiscalizador, y
- el apoyo de nuestros propios esfuerzos para aclarar ciertos hechos.

A pesar de estas impresiones positivas, tengo que admitir abiertamente que se han dado algunos pasos agradables hacia la cooperación, pero que aún existe un *gran potencial para mejorarla*.

Eso tendrá tanto más importancia si se toma en cuenta que, por el gran nombre de las EFS participantes, la colaboración entre las EFS

y el TCE conocerá seguramente, tras la ampliación de la UE, un desarrollo más bien difícil que fácil.

Ahora quisiera hablar sobre la tercera y última pregunta:

### III. ¿CUÁLES SERÁN LAS REPERCUSIONES QUE LA AMPLIACIÓN DE LA UE TENDRÁ EN LA FUTURA COLABORACIÓN, ESPECIALMENTE EN LA COLABORACIÓN ENTRE LAS EFS Y EL TCE?

En primer lugar, la ampliación constituirá nuevas relaciones financieras entre la UE y los países que se adherirán. Esto afectará, por un lado, al Presupuesto de la Comunidad, y por otro, a los presupuestos nacionales de los nuevos Estados miembros. Por eso, el TCE y las EFS de los nuevos Estados miembros tendrán que hacerse cargo de nuevas tareas fiscalizadoras. En este contexto deberán ser útiles los proyectos de colaboración ya realizados con el fin de familiarizar a las EFS de los países candidatos con el entorno comunitario. En cuanto a la colaboración bilateral, ya existente, entre EFS “viejas” y “nuevas” dentro de la UE no creo que se vea afectada directamente por la ampliación y espero que pueda continuar sobre las bases existentes.

No obstante, es de esperar que aparezcan nuevas cuestiones y problemas para el Control Externo, asuntos que exigirán nuevos esfuerzos de cooperación. El número de interlocutores en el Comité de Contacto y en los círculos de preparación técnica crecerá de 16 a 26 miembros. Las discusiones que son de esperar demostrarán que las reflexiones sobre la conformación de la fiscalización a nivel de la UE no se limitarán al grupo de las EFS de los nuevos Estados miembros. Más bien tocan a todas las EFS que existen en la Comunidad y sobre todo a la futura cooperación de cada EFS nacional con el TCE.

En este contexto es importante la *futura estructura del TCE*. Nos tenemos que plantear las siguientes preguntas: ¿Es que cada uno de los Estados miembros –tanto “viejos” como “nuevos”– se encontrará representado directamente por un miembro en el TCE, conforme con la estructura existente y con la propuesta hecha en este sentido por la Mesa de la Convención Constitucional en su proyecto de un Tratado sobre una Constitución Europea? ¿O se seguirá el modelo propuesto por el Reino Unido, con un colegio (*Board of Auditors General*) con sólo nueve miembros con representación alternante de los Estados miembros y una Junta Gubernativa (*Governing Committee*) en la cual cada Estado miembro tendrá un representante?

Quisiera abstenerme de expresar una opinión sobre los méritos de los dos modelos diferentes. Pero, a mi entender, no cabe duda de que el número elevado de interlocutores previsto por ambos modelos exigirá un enorme esfuerzo en el futuro para poder llegar a decisiones aceptables para la mayoría.

Es necesario que se encuentre a largo plazo un modelo de cooperación adecuado que tenga en cuenta la diversidad de las funciones y objetivos existentes dentro del conjunto de la fiscalización en la UE y sus Estados miembros. Estoy convencido de que es inevitable que cada una de las EFS nacionales asuma más responsabilidad dentro de su territorio nacional para la fiscalización del empleo de fondos de la UE, con el fin de garantizar que el Control Externo dentro de la Unión se desarrolle en la más comprensiva y eficiente manera posible.

No obstante, hay dos requisitos para alcanzar esta meta:

1. Las EFS nacionales deben disponer de las facultades necesarias; y
2. Deben desarrollar sus funciones, manteniendo su independencia.

Con el fin de mejorar el entorno y las condiciones para la cooperación entre el TCE y las EFS nacionales, el Comité de Contacto está elaborando unas *reglas de principio para robustecer la cooperación*. Sin adelantarse a las deliberaciones que deben realizarse en la próxima reunión del Comité de Contacto y las decisiones a ser adoptadas en ella, es posible formular las siguientes afirmaciones que pueden ser derivadas del estado actual de las discusiones:

1. A pesar de las funciones de control discrepantes, existe un interés común para mejorar la colaboración en una Comunidad notablemente ampliada con el fin de contribuir al bienestar de los ciudadanos de la UE.
2. Tal cooperación, encaminada a mejorar las condiciones para la fiscalización, debe conformarse en un espíritu de confianza mutua y manteniendo la autonomía de cada una de las instituciones participantes.
3. Se debe ofrecer una gran diversidad de temas, formas y áreas de interés para la colaboración, permitiendo a los interlocutores escoger aquellas que les parezcan más útiles. En cada caso, las actividades colaborativas deben estribar en los objetivos y procedimientos acordados para el caso concreto.

4. Esto debe servir de base para el estudio por el TCE y las EFS de todos los campos que puedan ser de interés y que ofrezcan posibilidades para la cooperación.

Quisiera desarrollar un poco más las reflexiones expuestas en las Reglas de Principio, planteando algo que a mí me gustaría llamar la Red Europea de Control Externo, modelo que, así lo deseo, se haga realidad algún día, y quisiera delinear la visión de este modelo y el camino para realizarlo.

Por tanto, quisiera formular algunas afirmaciones conclusivas:

### 1. Punto de partida

a) El punto de partida es el hecho de que más del 80% de los recursos presupuestarios de la UE son gestionados y gastados por los Estados miembros, los Estados que van a ingresar en la UE, así como Estados socios fuera de la UE. Esta situación no cambiará esencialmente tras la ampliación.

b) La Comisión de la UE, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecuta el Presupuesto de conformidad con el Reglamento Financiero y con arreglo al principio de buena gestión financiera. Sin perjuicio de esta responsabilidad, los Estados miembros tienen su propia responsabilidad para garantizar que el empleo de los créditos comunitarios por sus Administraciones sea de conformidad con los preceptos del derecho comunitario (frase 2ª del apartado 1º del artículo 274 y artículo 10 del Tratado CE). Esto se puede ver no sólo en la responsabilidad de los Estados miembros frente a la UE, con respecto al empleo de los fondos comunitarios, de conformidad con los preceptos del derecho comunitario.

c) Los Estados miembros y sus Administraciones deben garantizar, mediante un control interno (*internal audit*) eficaz, que los créditos autorizados se utilicen de conformidad con los preceptos del derecho comunitario.

d) El Control Externo constituye el segundo nivel de control. En el ámbito de la UE, es competencia del TCE ejercer este control, mientras que las Instituciones Nacionales de Control se encargan de desempeñar esta función en los Estados miembros.

Entre las funciones cuyo desempeño incumbe a los Órganos de Control Externo en el ejercicio independiente de sus facultades fiscalizadoras se encuentra la función de verificar la eficacia del control interno. Por tanto, el Control Externo no debe formar parte del sis-

tema de control interno y no debe desempeñar funciones de control interno. Al contrario, la utilización de los fondos de la UE por las Administraciones de la UE y de sus Estados miembros es objeto de la fiscalización por los Órganos de Control Externo (TCE y EFS). De esta manera, el Control Externo contribuye a una mejora continua de la gestión de los recursos de la UE por las Administraciones.

## **2. La meta de la Red de Control Externo**

En cuanto a la meta de la Red de Control Externo, quisiera formular las siguientes tesis:

*a)* La idea fundamental es que las instituciones actuantes del Control Externo europeo (el TCE y las EFS) compartan la obligación de lograr un control óptimo del empleo de los recursos de la UE. Con este fin cooperarían en un espíritu de confianza, manteniendo su independencia (frase 3ª del apartado 3º del artículo 248 del Tratado CE).

*b)* Para poder desarrollar sus actividades colaboradoras conforme a lo antedicho, es preciso formar una Red densa de Control Externo que:

- garantice un control universal también en los Estados miembros, con independencia de su estructura estatal interna, ya que no debe haber lagunas en la fiscalización;
- evite las auditorías dobles con idéntico fin;
- dirija óptimamente el empleo de recursos fiscalizadores sin que recaigan gastos adicionales sobre los Estados miembros;
- genere resultados de fiscalización comparables, y
- contribuirá de esta manera a la eficacia óptima del Control Externo Europeo.

## **3. El camino hacia esta meta de la Red de Control Externo**

Quisiera expresar mis ideas en cuanto a la forma de llegar a esta Red de Control Externo mediante el siguiente razonamiento:

*a)* Cuando los fondos de la UE sean gestionados y gastados exclusivamente por servicios de la UE (sin participación de servicios de los Estados miembros), el Control Externo incumbe exclusivamente al TCE. Cuando las Administraciones de los Estados miembros (u otros Estados socios) estén integradas en la gestión y el desembolso de fondos de la UE, las EFS considerarán el control de la regularidad

y eficiencia del empleo de los fondos como función separada e independiente de sus funciones fiscalizadoras y asesoras amparadas en su mandato nacional.

b) Con el fin de lograr los objetivos anteriormente formulados, las EFS y el TCE formarían una Red Europea de Control Externo.

c) Esta Red se basaría en la independencia y autonomía que la integraran y respetaría la identidad de cada una de ellas evolucionada por su tradición (apartado 3 del artículo 6 del Tratado CE). A diferencia del *Single Audit Concept* (SAC), proveniente de los Estados Unidos de América, no necesitaría preceptos de una central, sino que posibilitaría el uso de unos métodos y normas comunes a base de acuerdos. La Red sería transparente en virtud de un diálogo abierto y equitativo basándose en la igualdad de los participantes en la Red y, por tanto, crearía –en un proceso continuo– la base para poder llegar a resultados óptimos.

d) Todas las instituciones actuantes dentro de la Red tendrían los mismos derechos. La Red formaría una unidad con componentes muy variados. Esto sería su punto fuerte, porque permitiría controles flexiblemente coordinados entre dos, más de dos o todos los componentes de la Red, sin ignorar las situaciones específicas nacionales.

e) La Red se organizaría por sí misma. Podría apoyarse en el compromiso de sus componentes y utilizaría las estructuras ya existentes de la Red (por ejemplo, el Comité de Contacto y los grupos de trabajo establecidos por éste).

Así se podría prescindir de una dirección central –a diferencia del *Single Audit Concept* estadounidense–. Éste obedece a un principio jerárquico que no sería compatible con el espíritu de una colaboración fundada en la igualdad y el principio de la independencia del Control Externo que prevalece en la mayoría de los Estados miembros, principio formulado también por las EFS con ocasión del INCOSAI IX, en la Declaración de Lima, como requisito indispensable de una fiscalización objetiva y eficaz.

Desde mi punto de vista, el modelo de una Red de Control Externo es la manera más idónea para garantizar un control externo eficaz del empleo de los fondos comunitarios, contribuyendo así al buen éxito del proyecto europeo.

Le agradezco muchísimo su interés.»