

# La responsabilidad de los gestores financieros dentro del nuevo marco normativo de la Comisión

---

**Juan Carlos López López**  
**Javier Medina Guijarro**  
Letrados del Tribunal de Cuentas

## RESUMEN

En este artículo se describe el nuevo marco comunitario en lo que se refiere a la responsabilidad de los gestores financieros. Las medidas del *Libro Blanco* elaborado por la comisión bajo la presidencia de Romano Prodi culminaron con la aprobación de un nuevo Reglamento Financiero que fue publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 16 de septiembre de 2002, entrando en vigor el 1 de enero de 2003. En dicho Reglamento se plasmaron unos nuevos principios presupuestarios, que son descritos y analizados en el artículo; se definió, de manera implícita, lo que debía entenderse por agente financiero, y se esbozaron las responsabilidades de los mismos en la gestión de los fondos públicos.

El artículo apuesta por la extensión del concepto de gestor financiero, que no debe quedar circunscrito a lo que el Reglamento denomina agentes financieros, puesto que el ciclo de gestión global de los fondos comunitarios no puede entenderse cerrado sin la participación de los gestores estatales, que culmina el proceso de transferencia de dichos fondos, en forma de ayudas y subvenciones, a los países miembros.

Para finalizar, el artículo hace una especial referencia a las competencias de control, interno y externo, de estos fondos comunitarios en el Estado español, que corresponden, respectivamente, a la Intervención General de la Administración del Estado y al Tribunal de

Cuentas, sin perjuicio de las responsabilidades de orden penal que, en todo caso, deben sustanciarse con arreglo a la correspondiente normativa estatal. Por último, se esbozan las principales conclusiones alcanzadas.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Roma asignó a la Comisión Europea una función y una responsabilidad especiales en la Comunidad Europea. La institución se estableció para actuar imparcialmente en interés de la Comunidad Europea en su conjunto y ejercer, entre otras cosas, el control del cumplimiento del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros.

El *Libro Blanco para la Reforma de la Comisión*, presentado en Bruselas en el año 2000 bajo la presidencia de Romano Prodi, anticipó lo que era una profunda preocupación sobre la buena gestión financiera. Basta con la lectura del índice de la parte primera de dicho *Libro Blanco* para verificar el anterior aserto. En él podemos constatar: *a)* la fijación de prioridades y asignación y uso eficaz de los recursos; *b)* el establecimiento de métodos de trabajo orientados a la consecución de los resultados buscados; *c)* el establecimiento de un plan de recursos humanos adecuado para la consecución de dichos resultados, y *d)* y lo que es más importante para la materia aquí tratada, la plasmación de una cultura administrativa que aliente a los funcionarios a asumir la responsabilidad de aquellas acciones sobre las cuales ejercen un control y les otorgue el control de aquellos de los que son responsables.

En definitiva, la Comisión era consciente de que, antes de 2000, el sistema de gestión financiera, control y auditoría de la Comisión había sido objeto de duras críticas, desde dentro y fuera de la institución, por la incapacidad para prevenir irregularidades de cierta gravedad en un buen número de casos. Y es que los sistemas de gestión y control financieros de la Comisión no estaban ya adaptados al tipo y al volumen de las transacciones a las que debía hacer frente; los sistemas centralizados existentes entonces se habían concebido para una situación en la que la Comisión manejaba importes muy inferiores. Las transacciones financieras habían crecido exponencialmente; así, en el quinquenio 1993/1998, el número de transacciones financieras pasó de 310.000 a 620.000, duplicándose; los compromisos de ayuda exterior se multiplicaron por tres en el período 1988/1998.

Éste era el autodiagnóstico de la Comisión en el período 1998/2000, trienio de elaboración del *Libro Blanco*.

## **2. LAS MEDIDAS DEL LIBRO BLANCO**

Con los planteamientos anteriores bien presentes, la Comisión trazó un plan de actuaciones que, en lo que ahora nos atañe, puede resumirse en la siguiente forma:

1. Creación de una cultura administrativa en todos los gestores, dentro de la conciencia de que la Comisión tenía una responsabilidad especial en la gestión de los fondos de la Unión Europea, esto es, en el buen uso del dinero de los contribuyentes.

2. Mejora de los circuitos de gestión financiera. Para ello, los procedimientos de gestión deberían ganar en sencillez, rapidez y transparencia.

3. La necesidad de distribuir, de manera nítida, las funciones y responsabilidades entre todos aquellos que, ya pertenezcan al ámbito financiero, ya al técnico, intervengan en la gestión de operaciones con implicaciones económicas.

4. La necesidad de dotarse de estructuras y normas de organización adecuadas que permitieron, especialmente, medidas específicas para que las delegaciones de la Comisión en el exterior pudieran asumir las nuevas responsabilidades que contraigan.

5. Reformar drásticamente el sistema de gestión financiera, así como el de control y el de auditoría, adaptándolo a las «buenas prácticas». Para ello, la Comisión proponía:

5.1. Descentralizar hacia las Direcciones Generales las actividades de control que se desarrollaban, hasta ese momento, bajo la responsabilidad del Interventor de la Comisión, a fin de atribuir, a los Directores Generales, la responsabilidad directa de garantizar un control interno adecuado en sus servicios y de lograr que los directivos respondan plenamente de las decisiones financieras que puedan y deban tomar.

5.2. Crear, en cada Dirección General, unidades financieras que tuvieran, como función básica, la de asesorar y asistir a las unidades operativas (o de gestión).

5.3. Permitir que cada Dirección General, con arreglo a su estructura organizativa específica, defina los procedimientos financieros que considere oportunos aplicar en su propio servicio, atendien-

do siempre, eso sí, a los principios generales expuestos en el *Libro Blanco*.

5.4. Crear un Servicio Financiero Central que asesorara a los servicios operativos de la Comisión bajo la dependencia directa del Comisario de Presupuestos, que se encargara de elaborar las normas y procedimientos financieros, así como las normas mínimas comunes de control

5.5. Crear un Servicio de Auditoría Interna, dependiente de la Vicepresidencia para la reforma, y cuya función consistiría en cooperar en la gestión de la Comisión para:

5.5.1. Controlar los riesgos.

5.5.2. Vigilar la aplicación de las normas.

5.5.3. Emitir una opinión independiente sobre la calidad de los sistemas de gestión y de control.

5.5.4. Formular recomendaciones orientadas a aumentar la eficiencia y eficacia de las operaciones y garantizar que los recursos de la Comisión se utilicen de forma que la relación coste/eficacia sea favorable, es decir, que la seguridad y los resultados obtenidos guarden coherencia con los fondos empleados.

5.6. Crear, en cada Dirección General, un equipo especializado de auditoría, que rendiría cuentas directamente al Director General y cuya misión consistiría en examinar el sistema de control interno de la Dirección, así como la gestión y utilización de los fondos desembolsados por la Comisión a beneficiarios externos.

5.7. Crear un Comité de Seguimiento de las Auditorías, cuya función consistiría en:

5.7.1. Supervisar los procedimientos de control de la Comisión a través de los resultados de las auditorías del Servicio de Auditoría Interna y del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea.

5.7.2. Supervisar la aplicación de las recomendaciones de auditoría, incluidas las del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea aceptadas por la Comisión.

5.7.3. Supervisar la calidad de la labor de auditoría.

5.8. Avanzar en la separación de las responsabilidades de control financiero de las de auditoría interna. Así, la Comisión podría transferir la responsabilidad de la auditoría interna, que entonces se atri-

buía al Interventor, a otro alto funcionario también independiente (el Auditor Interno).

Para llevar adelante estas actuaciones, la segunda parte del *Libro Blanco* concretó, en los denominados Planes de Acciones, las medidas concretas que debían permitir la consecución de los objetivos previstos en la primera parte. Dichas medidas, debidamente agrupadas en función de los objetivos parciales antes descritos fueron:

1. La descripción de las responsabilidades de cada agente o gestor financiero. Los agentes o gestores financieros deben conocer, basado en un conjunto de normas claras, cuáles son sus concretas responsabilidades.

2. La posibilidad de delegar poderes. Así, la Comisión podría atribuir la facultad de autorizar los gastos a funcionarios de la Comunidad, a los que se aplicarían las normas en materia de responsabilidad previstas en el Estatuto de los Funcionarios.

3. La creación de un Servicio Financiero Central integrado en la Dirección General de Presupuestos. Se efectuaba especial hincapié en la creación de unidades de asesoramiento sobre contratación y subvenciones.

4. La inmediata separación de funciones en todas las fases del circuito financiero.

5. La implantación de un plan de choque relativo a garantizar la solidez del nuevo sistema de gestión financiera ligado a una buena política de recursos humanos. Cualquier déficit de recursos humanos, cualificación o experiencia contribuye gravemente a un detrimento de la fiabilidad del sistema. Por eso, debe incrementarse la formación a los funcionarios de la Comisión al objeto de lograr una interpretación común de conceptos y términos.

6. La mejora de la coordinación y cooperación entre la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), instituida mediante la Decisión 1999/352/CE/CECA, de 28 de abril, y que empezó a funcionar el 1 de junio de 1999, con el nuevo Servicio de Auditoría Interna y la Dirección General de Presupuestos.

7. Conseguir un blindaje de la legislación y la gestión de contratos frente al fraude. Para ello, los servicios de la Comisión deberían, al elaborar proyectos legislativos que puedan tener repercusiones para el presupuesto comunitario, presentar los proyectos de presupuestos a la OLAF, durante las denominadas «consultas interservicios», con vistas a una evaluación del riesgo.

### 3. EL REGLAMENTO FINANCIERO APLICABLE AL PRESUPUESTO GENERAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Como consecuencia directa de las Propuestas de Acción y Actuación del *Libro Blanco*, se promulgó, entre otras medidas inmediatas, el nuevo Reglamento Financiero. Así, el Consejo de la Unión Europea, vista la propuesta de la Comisión y los dictámenes del Parlamento Europeo, del Tribunal de Cuentas y del Comité Económico y Social, aprobó, el 25 de junio de 2002, dicho Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, que derogó al de 21 de diciembre de 1977 y fue publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 16 de septiembre de 2002, entrando en vigor el 1 de enero de 2003.

El Reglamento contiene una serie de principios presupuestarios, así como un conjunto de disposiciones relativas al control financiero. Por lo que se refiere a los principios presupuestarios, los mismos plasman el espíritu reflejado en la Exposición de motivos de la propuesta modificada de Reglamento, elaborada por el Consejo, y que, finalmente, dio lugar a la aprobación del mismo. Es interesante resaltar la trascendencia de los dictámenes del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea en la elaboración de dichos principios, especialmente en lo que se refiere al principio de especialidad. De otra parte, cuando el Consejo se aparta de las sugerencias de los dictámenes de dicho Tribunal lo justifica de manera amplia, como ha ocurrido con determinadas discrepancias surgidas en torno al principio de universalidad.

Los principios presupuestarios consagrados por dicho Reglamento son:

a) El principio de unidad y veracidad, por el que todos los ingresos y gastos de las Comunidades, así como los de la Unión, que se hagan con cargo al presupuesto, deben consignarse en el mismo.

b) El principio de anualidad, por el que se establece que la duración del ejercicio presupuestario debe coincidir con el año natural y, en consecuencia, los créditos consignados en el presupuesto deben autorizarse por un solo ejercicio presupuestario.

c) El principio de equilibrio, por el que se establece que el presupuesto debe estar equilibrado en cuanto a ingresos y créditos de pago (los que financian los gastos resultantes de la ejecución de los compromisos jurídicos contraídos no sólo durante el ejercicio en curso, sino también los contraídos en ejercicios anteriores y ejecutados

durante el año presupuestario). En aplicación de este principio, la Comunidad Europea, la Comunidad Europea de la Energía Atómica y los organismos que hayan creado o puedan crear los mismos, que estén dotados de personalidad jurídica propia y subvencionados efectivamente con cargo al presupuesto, tienen vedada la suscripción de empréstitos.

d) El principio de unidad de cuentas, que ordena efectuar en euros el establecimiento, la ejecución y la rendición de cuentas del presupuesto. No obstante, el Reglamento deja la puerta a una posible excepción a este principio, habilitando a las normas de desarrollo del mismo para que permitan, en determinadas ocasiones tasadas, efectuar operaciones en moneda nacional para atender a necesidades de tesorería.

e) El principio de universalidad, por el que, con carácter general, la totalidad de los ingresos se destinará a cubrir la totalidad de los créditos de pago, como excepción se considerarán afectados a gastos específicos los siguientes ingresos:

1.º Las contribuciones financieras de los Estados miembros a ciertos programas de investigación con arreglo a lo dispuesto en la Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades.

2.º Los intereses de depósitos y multas aplicados en cumplimiento del procedimiento de déficit excesivo.

3.º Los ingresos que tengan un destino predeterminado, tales como los procedentes de fundaciones de subvenciones, de donaciones y de legados, incluidos los ingresos afectados propios de cada institución.

4.º Los ingresos procedentes de terceros por suministros, prestaciones de servicios u obras efectuadas por encargo suyo.

5.º Los ingresos procedentes de la restitución de cantidades pagadas indebidamente.

6.º Los ingresos resultantes de suministros, prestaciones de servicios y obras efectuadas a favor de otras instituciones y organismos, incluidas las dietas de servicio pagadas por cuenta de otras instituciones u organismos y reembolsadas por éstas.

7.º Los importes percibidos por indemnizaciones de seguros.

8.º Los ingresos procedentes de indemnizaciones arrendaticias.

9.º Los ingresos procedentes de la venta de publicaciones y películas, incluidas las realizadas en formato electrónico.

En aplicación del principio de universalidad, es también necesario que, con carácter general, los ingresos y los gastos se consignen sin compensación entre sí. Como excepción a esta aplicación del principio:

1. En las normas de desarrollo del Reglamento podrían contemplarse los supuestos en los que quedará autorizada la deducción de ciertos ingresos del importe de las facturas o solicitudes de pago, en cuyo caso el ordenamiento de los pagos correspondientes se hará por su importe neto.

2. Los precios de los productos o prestaciones facilitados a las Comunidades que están gravados con cargos fiscales reembolsables por los Estados miembros en virtud del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas o por terceros países con arreglo a convenios *ad hoc* se imputarán presupuestariamente por su importe, sin incluir impuestos.

3. Las diferencias de cambio registradas a lo largo de la ejecución presupuestaria podrán ser objeto de compensación. El resultado final, positivo o negativo, se incluirá en el saldo del ejercicio.

f) El principio de especialidad, por el que los créditos deben estar precisamente asignados a diferentes conceptos de gastos, agrupados en títulos, capítulos, artículos y partidas; pero dicho principio debe ser compatible con el hecho de que las instituciones gocen de cierta flexibilidad de gestión en las transferencias de créditos.

g) El principio de buena gestión financiera, que obliga a utilizar los créditos presupuestarios de acuerdo con criterios de economía, eficiencia y eficacia, garantizándose su cumplimiento mediante indicadores mensurables establecidos por actividades con el fin de poder valorar los resultados obtenidos; además, las instituciones deben proceder a una evaluación previa, así como a otra *a posteriori*, de conformidad con las orientaciones definidas por la Comisión; por lo que se refiere al significado concreto que el Reglamento otorga a los conceptos de economía, eficiencia y eficacia, cabe decir que, según el mismo, el principio de economía prescribe que las instituciones deberán disponer, en cada momento, de los medios necesarios para llevar a cabo sus actividades en la cantidad y calidad apropiada y al mejor precio; por su parte, el principio de eficiencia se refiere a la mejor relación entre los medios empleados y los resultados obtenidos; final-



mente, el principio de eficacia se refiere a la consecución de los objetivos específicos fijados y a la obtención de los resultados previstos.

h) El principio de transparencia, por el que se debe garantizar una mejor información sobre la ejecución del presupuesto, que debe ser objeto de la oportuna rendición de cuentas. Tanto el presupuesto como, en su caso, los presupuestos rectificativos deben ser publicados, tal y como hayan sido definitivamente aprobados, en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, a instancia del Presidente del Parlamento Europeo, en un plazo no superior a dos meses a contar desde la fecha de la aprobación definitiva de los mismos.

i) El principio de separación de funciones, mediante el cual se consagra la incompatibilidad de las funciones de Ordenador de ingresos y gastos con los de Ejecutor de cobros y pagos.

Por otro lado, la modificación de las normas financieras se encuentra íntimamente ligada a las reformas administrativas puestas en marcha por la Comisión. Los principales elementos de esta reforma tienen un carácter común en el abandono de los controles centralizados previos (en particular, el visado del Interventor de los compromisos y los pagos), y, necesariamente, han supuesto la modificación del Reglamento Financiero y supondrán una adaptación de las disposiciones vigentes relativas a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas.

El Reglamento establece que la responsabilidad de los ordenadores es total respecto de las operaciones de ingresos y gastos realizadas bajo su autoridad y sobre las que deben rendir cuentas, incluso, si ha lugar, con arreglo a procedimientos disciplinarios. El reforzamiento de la responsabilidad de los Ordenadores implica que el Auditor Interno tiene que cerciorarse del buen funcionamiento de los sistemas de gestión y control que aquéllos establezcan. El control interno se desvincula de la gestión y ejerce las funciones de Controlador Financiero con arreglo a los Tratados, de conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero y las disposiciones complementarias. En cada institución tiene que existir una instancia especializada en materia de irregularidades financieras y de presentar, en el supuesto de que detecte problemas, que no supongan fraude, un informe al Ordenador y al Auditor Interno. En los casos de fraude debe procederse conforme disponen las normas vigentes relativas a la protección de los intereses financieros de las Comunidades.

La eliminación de controles previos que afecta a los Ordenadores implica, en la nueva reglamentación, la supresión del control previo ejercido por la Comisión Consultiva de Compras y Contratos

(CCAM). El control financiero tiene que vigilar de forma especial la gestión de la contratación. Respecto de ésta y de la gestión de subvenciones se crean bases de datos en cada institución en la que figurarán los candidatos y licitadores que puedan quedar excluidos de participar en los contratos y petición de subvenciones por encontrarse en situaciones de quiebra, liquidación..., o haber sido condenados mediante sentencia firme por cualquier delito que afecte a su ética profesional, o haber cometido una falta profesional grave, o no estar al corriente de las obligaciones de la Seguridad Social o de Hacienda del país en el que estén establecidos, del país del órgano de contratación o del país donde deba ejecutarse el contrato.

Además, la función de control financiero respecto de las subvenciones se ve favorecida por una más clara definición del concepto de subvención (contribución directa de las Comunidades a una acción o en favor de un organismo que fomente una política de la Unión o un objetivo general europeo, incluidas organizaciones internacionales); mediante la afirmación de los principios de transparencia (programación y publicación de subvenciones concedidas), no acumulación, no retroactividad y de cofinanciación y con la necesaria instauración por cada institución de una evaluación de los programas subvencionados.

En relación con las acciones exteriores se clasifican los distintos métodos de gestión y el control aplicable, anterior o posterior, a la gestión de las acciones delegadas en los terceros países receptores de las ayudas o en organizaciones internacionales. La descentralización total o parcial de las ayudas exteriores en favor de los Estados beneficiarios se encuentra condicionada a la aportación de la prueba ante la Comisión de que se cumplen un mínimo de normas de buena gestión, en especial que exista una institución de control externo de carácter nacional independiente. En todo caso, el Estado beneficiario asume la responsabilidad ante la Comisión por los fondos librados.

Respecto de la gestión del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, y de los Fondos Estructurales que la Comisión gestiona directamente, se ejecutan conforme a las normas establecidas en la primera y tercera parte del Reglamento Financiero, salvo las excepciones establecidas en el Título I de la Segunda Parte del Reglamento, para el FEOGA Sección Garantía, y el Título II de la Segunda Parte, para los Fondos Estructurales.

Por último, la Comisión tiene que aprobar un Reglamento Financiero Marco de los organismos creados por las Comunidades, dotados de personalidad jurídica y subvencionados efectivamente con

cargo al presupuesto. La reglamentación financiera de estos organismos únicamente puede apartarse de este Reglamento Marco si así lo exigen las condiciones específicas de su funcionamiento y previo acuerdo de la Comisión. Respecto de estos organismos, el Auditor Interno de la Comisión ejerce las mismas competencias que tiene conferidas respecto de los servicios de la Comisión.

#### **4. LA RESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES FINANCIEROS**

El Reglamento Financiero, en sus artículos 64 y siguientes, fija lo que denomina, de manera quizás algo imprecisa, la responsabilidad de los agentes financieros, que, precisamente, ha definido, de manera indirecta, en los artículos 58 y siguientes.

En principio, y por lo que se refiere a la definición de qué deba de entenderse por gestores financieros, debería efectuarse una precisión terminológica. El Reglamento Financiero contempla la figura del «Agente financiero», entre los que incluye, de manera indubitada a:

##### **1. El Ordenador (arts. 59 y 60)**

El artículo 59.1 establece que «la institución ejercerá las funciones de Ordenador»; y, posteriormente, el número 2 del mismo artículo dispone que cada institución determinará, en sus normas administrativas internas, los agentes idóneos en los que delegará, respetando las condiciones establecidas en su reglamento interno, las funciones de ordenador, el alcance de las competencias conferidas y la capacidad de subdelegación de competencias que se conceda a los destinatarios de dicha delegación».

##### **2. El Contable (arts. 61 y 62)**

Son funciones del Contable:

*a)* La correcta ejecución de los pagos, del cobro de los ingresos y de la recaudación de los títulos de crédito devengados.

*b)* La preparación y presentación de las cuentas.

*c)* La llevanza y teneduría de la contabilidad.

*d)* La definición y validación de los sistemas contables.

*e)* La gestión de la tesorería.

El artículo 61.3 del Reglamento establece también que, salvo lo dispuesto en esa misma norma, el Contable será el único habilitado para el manejo de fondos y valores, así como el responsable de su custodia.

### 3. El Administrador de anticipos (art. 63)

Dispone el citado artículo que para el pago de gastos de escasa cuantía y el cobro de ingresos que no sean recursos propios podrán crearse administraciones de anticipos, cuyos fondos serán librados por el Contable de la institución y que estarán dirigidos por Administradores de anticipos nombrados por dicho Contable.

Definidos así los agentes financieros, el término «gestor financiero» puede abarcar a un número mayor de funcionarios y altos cargos de la Comisión, a la luz de los principios expuestos en el *Libro Blanco*, y a las definiciones que, sobre los términos fraude, corrupción e irregularidad efectuaron, con gran amplitud, diferentes normas comunitarias, así como a los gestores nacionales que culminan el ciclo de gasto de los fondos comunitarios.

Así, la definición de fraude apareció en el «Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 (hoy, art. 31) del Tratado, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas», de 26 de julio de 1995, y de ella se deriva la intencionalidad del agente en el acto u omisión que dé lugar al menoscabo de fondos comunitarios.

Por su parte, el concepto de corrupción, surgió en el Primer Protocolo sobre corrupción, establecido por Acto del Consejo de 27 de septiembre de 1996. De la definición de la misma se infiere, también, la intencionalidad del funcionario (corrupción pasiva), o de la persona que se dirija a un funcionario (corrupción activa), para conseguir ventajas personales que causen o puedan causar perjuicio a los intereses financieros de las Comunidades Europeas. Tanto el concepto de corrupción como el de fraude tienen especial aplicación en el contexto penal.

Finalmente, la definición de irregularidad nació en el Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95, del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas. De dicha definición se deduce que la irregularidad tiene que ver con la infracción de normas o procedimientos que perjudiquen los intereses financieros de los presupuestos comu-

nitarios, aunque no exista, en la intención del agente causante de la infracción, el intento de conseguir un beneficio ilícito.

Establecidas las anteriores consideraciones, queda por analizar el tratamiento que el Reglamento Financiero efectúa sobre lo que denomina «responsabilidades». En principio, de la lectura sistemática de los artículos 64 a 68 pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. Se contempla la existencia de responsabilidades disciplinarias. Así se deduce de:

1.1. Las cláusulas sin perjuicio de los números 1, 2 y 3 del artículo 64, que se refieren tanto a los Ordenadores delegados y subdelegados, a los Contables y a los Administradores de anticipos.

1.2. Lo dispuesto en el artículo 65.2, de manera explícita, para el conjunto de agentes financieros a los que se ha hecho referencia en el párrafo anterior.

1.3. Lo dispuesto en el artículo 66.4, de manera explícita, para los Ordenadores delegados y subdelegados.

1.4. Lo dispuesto en el artículo 67 para los Contables.

1.5. Lo dispuesto en el artículo 68 para los Administradores de anticipos.

Esta responsabilidad disciplinaria debe ser sustanciada por los propios órganos comunitarios, como se desprende de la lectura del conjunto del Capítulo IV del Título IV del Reglamento.

2. Junto con esta responsabilidad de carácter disciplinario coexisten otras medidas, de carácter cautelar, que podemos considerar a caballo entre una responsabilidad de carácter autónomo e innominada y una subespecie de la disciplinaria, que deriva en la posible suspensión de funciones para el conjunto de los agentes financieros definidos en el Reglamento (art. 64 del mismo).

3. La existencia de responsabilidad penal. En este punto, el Reglamento Financiero contempla, de manera indirecta, la posible existencia de responsabilidades penales. Sin embargo, la norma analizada se limita a afirmar que «las disposiciones [del Capítulo dedicado a las responsabilidades] no prejuzgan de la responsabilidad penal en que pudieran incurrir los agentes...». Ello quiere decir que las responsabilidades penales que pudieran derivarse de los actos de gestión financiera se sustanciarán mediante la aplicación de las normas penales del Estado miembro al que pertenezca el funcionario que hubiera incurrido en una actuación delictiva.

4. La existencia de una denominada «responsabilidad pecuniaria». Este tipo de responsabilidad viene reflejada en los siguientes artículos del Reglamento:

4.1. El artículo 65.2, que establece este tipo de responsabilidad, con carácter general, para los Ordenadores, Contables y Administradores de anticipos.

4.2. El artículo 66, que la establece para los Ordenadores cuando originen perjuicios a los fondos comunitarios, sin ánimo de definición exhaustiva, en alguna de las siguientes actuaciones:

4.2.1. Al realizar las operaciones de devengo de los derechos de crédito por cobrar o al emitir las órdenes de ingreso.

4.2.2. Al comprometer un gasto o al firmar una orden de pago sin atenerse a lo dispuesto en el Reglamento o en sus normas de desarrollo.

4.2.3. Al establecer un acto que origine un título de crédito, omita o retrase sin justificación la emisión de órdenes de ingreso, o bien omita o retrase sin justificación la emisión de órdenes de pago, de modo que pueda quedar comprometida la responsabilidad civil de la institución frente a terceros.

4.3. El artículo 67, que la establece para los Contables en los siguientes supuestos:

4.3.1. Extraviar o deteriorar fondos, valores o documentos bajo su custodia.

4.3.2. Modificar indebidamente cuentas bancarias o cuentas corrientes postales.

4.3.3. Efectuar cobros o pagos que no se ajusten a las órdenes de ingreso o de pago correspondientes.

4.3.4. Omitir el cobro de los ingresos adecuados.

4.4. El artículo 68, que la establece para los Administradores de anticipos en los siguientes casos:

4.4.1. Extraviar o deteriorar cualesquiera fondos, valores o documentos bajo su custodia.

4.4.2. No poder justificar con la debida documentación los pagos efectuados.

4.4.3. Librar pagos a favor de personas que no fueran los derechohabientes.

4.4.4. Omitir el cobro de los ingresos adecuados.

## **5. HACIA UNA EXTENSIÓN DEL CONCEPTO DE GESTOR FINANCIERO. COMPETENCIAS ESTATALES EN LA DEPURACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD FINANCIERA DERIVADA DE LA GESTIÓN DE FONDOS COMUNITARIOS EUROPEOS. ESPECIAL REFERENCIA AL TRIBUNAL DE CUENTAS**

Como se ha indicado anteriormente, el Reglamento Financiero establece las responsabilidades de los denominados «agentes financieros» que trabajan en el seno de la Comisión. Pero el ciclo de gestión global de los fondos comunitarios no puede entenderse cerrado sin la participación de los Gestores estatales que culminan el proceso de transferencia de dichos fondos, en forma de ayudas y subvenciones, a los países miembros. Así, en el presente apartado se abordan las competencias estatales en la depuración de la responsabilidad financiera derivada de la gestión de los fondos comunitarios europeos. Hay que recordar que el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea estableció ya que:

*a)* Era necesario establecer una colaboración estrecha entre la Comisión y los Estados miembros con el objeto de intensificar los controles sobre los fondos comunitarios (art. 280.3 del Tratado). Dichos controles tienen un doble sentido: de una parte, el control financiero en sentido estricto, y de otra, la adopción de procedimientos y medidas tendentes a la recuperación de cantidades que hayan podido ser indebidamente utilizadas.

*b)* Los Estados miembros debían adoptar, respecto de los intereses financieros de la Comunidad, las mismas medidas que ostentan para la protección de los intereses nacionales (art. 280.2 del Tratado).

En el ámbito de nuestro Estado, las competencias de control corresponden a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y al Tribunal de Cuentas, lo que justifica una estrecha colaboración entre ambos órganos para alcanzar el objetivo comunitario perseguido. Por lo que hace referencia a la IGAE, el artículo 18.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, de 23 de septiembre de 1998, hoy ratificado por el artículo 45 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, estableció que en las ayudas y subvenciones financiadas, total o parcialmente, con cargo a fondos comunitarios la Intervención General de la Administración del Estado será el órgano competente para establecer, de acuerdo con la normativa comunitaria y nacional vigente, la necesaria coordinación de controles, manteniendo, a estos solos efectos,

las necesarias relaciones con los órganos correspondientes de la Comisión Europea, de los entes territoriales y de la Administración General del Estado.

Por su parte, el Tribunal de Cuentas español, además de las funciones de control financiero externo y las que le competen en coordinación con el Tribunal de Cuentas Europeo, ejerce, por mandato del artículo 136 de la Constitución, una función estrictamente jurisdiccional cuyo contenido se traduce en la recuperación de los caudales o efectos públicos nacionales y/o comunitarios perjudicados, lo que, no se olvide, debe constituirse en el objetivo final fundamental de todo tipo de lucha contra cualquier fraude o irregularidad.

En efecto, tanto la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas como la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de dicha institución, en desarrollo del mandato constitucional antes citado, diseñan una función jurisdiccional cuyo objeto es el conocimiento de las pretensiones de responsabilidad que se deduzcan contra quienes, teniendo a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos e interviniendo dolo, culpa o negligencia graves, originan menoscabo en los mismos a consecuencia de acciones u omisiones contrarios a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad aplicable a las entidades del sector público, o a las personas, o entidades beneficiarias o perceptores de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas provenientes de dicho sector.

Esta responsabilidad no es sancionadora, sino de naturaleza patrimonial contable, cuya finalidad incluye el objetivo comunitario citado de la lucha contra los fraudes e irregularidades.

Así, en el ejercicio de su función jurisdiccional, el Tribunal de Cuentas tiene competencia exclusiva y plena para conocer de las pretensiones sobre la responsabilidad contable en que hayan podido incurrir los perceptores de subvenciones con cargo a fondos públicos, tanto nacionales como comunitarios\*.

---

\* En consecuencia, es clara la obligación de comunicar a la Comisión Europea y de mantenerla informada sobre los procedimientos jurisdiccionales incoados en exigencia de su reintegro; todo ello en cumplimiento de la normativa comunitaria, de aplicabilidad inmediata y efecto directo en territorio español. Sobre este particular es también oportuno señalar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre la necesidad de que los Estados miembros ejerciten las acciones oportunas contra los particulares para reclamar los recursos comunitarios o recuperar las sumas pagadas indebidamente.



Además, la jurisdicción contable es compatible con la jurisdicción penal. Dicha compatibilidad se encuentra consagrada en el artículo 18.1 de la Ley Orgánica 2/1982, antes citada, y ha sido explícitamente reconocida por el Tribunal Constitucional. Pero no sólo es que sea compatible con la jurisdicción penal. Conforme al artículo 18.2 de la citada Ley, si las irregularidades fueran constitutivas de delito, la responsabilidad civil debe ser determinada por la jurisdicción contable, y sólo por ella, en el ámbito de su competencia. Tan es así, que el artículo 49.3 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal obliga al Juez penal a dar traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios para concretar el importe de la responsabilidad contable cuando los hechos fueran constitutivos de delito según la legislación española. Todo ello quiere decir que, en el ámbito de las investigaciones de la OLAF, en el ejercicio de sus competencias compartidas, el Tribunal de Cuentas será siempre la institución final de referencia, tanto si los hechos son calificados sólo como irregularidades susceptibles de exigir el reintegro de las cantidades pertinentes, como si son calificados de fraude o corrupción y tienen aplicación en el contexto penal. Todo ello sin perjuicio de que las responsabilidades penales se sustancien por la jurisdicción competente.

En consecuencia, y como complemento a la obligación de información del Tribunal de Cuentas a la Comisión, antes citada, es también oportuno y necesario que la OLAF someta a la jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas los supuestos de fraudes o irregularidades por ella conocidos y que se produzcan como consecuencia de subvenciones concedidas con cargo a fondos comunitarios.

En definitiva, dadas las funciones constitucionalmente encomendadas al Tribunal de Cuentas, que antes han sido expuestas, hay que entender que la remisión que las normas de creación de la OLAF efectúa a los órganos judiciales nacionales en el ámbito de la recuperación de los fondos comunitarios deben ser entendidas, en el caso de España, a su Tribunal de Cuentas.

## **6. CONCLUSIONES**

1.<sup>a</sup> Una de las máximas preocupaciones de la Comisión Europea es la consolidación de una cultura administrativa y financiera que evite el surgimiento de prácticas irregulares, cuando no claramente fraudulentas, en la gestión de los fondos comunitarios.

2.<sup>a</sup> La intensificación de los controles sobre el gasto del presupuesto comunitario debe establecerse mediante el compromiso de

una colaboración permanente entre la Comisión y los Estados miembros.

3.<sup>a</sup> El Reglamento Financiero establece diferentes tipos de responsabilidad pecuniaria y disciplinaria para los denominados agentes financieros de la Comisión, que se sustancia según la normativa interna de la misma.

4.<sup>a</sup> El concepto de Gestor financiero debe entenderse en un sentido más amplio que el de agente financiero a los efectos de entender cerrado el ciclo de gestión global de los fondos comunitarios por los responsables de los Estados miembros.

5.<sup>a</sup> Dentro de los organismos comunitarios, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), creada por la Decisión 1999/352/CE/CECA, de 28 de abril, es el órgano encargado de la investigación externa para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra los fraudes y otras irregularidades.

6.<sup>a</sup> Los trabajos de la OLAF no merman, en modo alguno, las competencias y responsabilidades de los Estados miembros para tomar medidas de lucha contra el fraude cometido en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades. Por imperativo del artículo 280.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, los Estados miembros deben adoptar, para combatir el fraude que afecta a los intereses financieros de las Comunidades, las mismas medidas que adopte para combatir el fraude que afecte a los propios intereses financieros.

7.<sup>a</sup> En España, y sin perjuicio del control financiero que corresponde a la IGAE, es el Tribunal de Cuentas, y en concreto, su Sección de Enjuiciamiento, el órgano de relevancia constitucional al que corresponde conocer la acción para recuperar los fondos comunitarios sujetos a irregularidades o fraudes en su justificación.

Ello es así debido a la competencia exclusiva y plena para el conocimiento de los procesos jurisdiccionales de responsabilidad contable que la Constitución y el conjunto del ordenamiento jurídico le confieren, sin perjuicio de la competencia de la jurisdicción penal en su propio ámbito. Así, la remisión que las normas de creación de la OLAF efectúan a los órganos judiciales nacionales, en el ámbito de la recuperación de los fondos comunitarios, deben ser entendidos, en el caso de España, a su Tribunal de Cuentas.