

El Tribunal de Cuentas Europeo y el fraude en la Unión Europea

Jan O. Karlsson

Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo

El fraude y la corrupción han hecho aparición en todo tipo de gobiernos. (...) el resultado ha sido un despilfarro de recursos y una reducción del crecimiento económico y de la calidad de vida; el fraude mina la credibilidad del gobierno y reduce su eficacia¹.

XVI Congreso de INTOSAI² en Montevideo

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la Unión Europea (UE), la lucha contra el fraude se caracteriza por dos factores singulares:

– Primero, la gestión de los fondos europeos se ve expuesta a factores de riesgo adicionales y excepcionales; podemos simplemente mencionar la elevada proporción de subvenciones concedidas, el gran número de reglamentos, la variedad de sistemas de gestión y de control (en los que participan las autoridades comunitarias, nacionales y regionales), la eliminación de los controles de aduanas en el interior de la Unión, etc.

– Segundo, la lucha contra el fraude está condicionada por la organización institucional de la Unión Europea; nos encontramos ante

¹ «The role of SAI's in Preventing and Detecting Frauds and Corruption», XVI Congreso de INTOSAI, Montevideo (Uruguay), 1998.

² INTOSAI: International Supreme Audit Institutions.

15 sistemas judiciales diferentes y la lucha contra el fraude es una responsabilidad compartida por varios organismos comunitarios y nacionales.

Como consecuencia, la detección y penalización del fraude es más difícil y depende en gran medida de los mecanismos de colaboración y cooperación.

El Tratado de Amsterdam ha conferido idéntica responsabilidad en la lucha contra el fraude a la Comunidad y a los Estados miembros, que deben coordinar su acción y cooperar estrechamente. El Tratado exige también a los Estados miembros que tomen las mismas medidas para combatir el fraude que mina los intereses financieros comunitarios que las que toman para combatir el fraude en contra de sus propios intereses financieros³.

Todas las instituciones que participan en la gestión y el control de los fondos europeos son, pues, responsables de la lucha contra el fraude. En lo que respecta a la función específica del Tribunal de Cuentas Europeo, me gustaría mencionar de nuevo el XVI Congreso de INTOSAI, que proporciona una definición general del papel que deben desempeñar las Entidades Fiscalizadoras Superiores⁴ en este ámbito; este papel implica:

- mejorar la transparencia y la rendición de cuentas;
- promover un entorno que limite la posibilidad de cometer actos de corrupción, y
- crear un buen ambiente administrativo.

En términos prácticos, el Tribunal de Cuentas deberá desempeñar este papel al:

- fiscalizar las cuentas y actividades de la Unión Europea, y
- emitir dictámenes acerca de las medidas legales y organizativas que toma la Unión Europea para luchar contra el fraude.

2. FISCALIZACIÓN Y FRAUDE

En lo que respecta a la fiscalización de las cuentas, el primer cometido de una Entidad Fiscalizadora en la prevención del fraude consiste en fomentar una gestión financiera sana y unos sistemas de

³ Artículo 280, Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

⁴ «The role of SAI's in Preventing and Detecting Frauds and Corruption», XVI Congreso de INTOSAI, Montevideo (Uruguay), 1998.

control internos eficaces. Cuando lleva a cabo una fiscalización, el Tribunal de Cuentas Europeo combate el fraude al examinar los sistemas de gestión y de control, al informar sobre las debilidades identificadas y al recomendar medidas para mejorarlos. A ello hay que añadir la revisión sistemática del seguimiento dado por la entidad auditada a las observaciones y recomendaciones formuladas.

Los riesgos de fraude son especialmente considerados al establecer el programa de fiscalización del Tribunal. Se ha llevado a cabo un análisis completo de los riesgos asociados a la gestión comunitaria y se han identificado áreas de elevado riesgo. Como resultado, el Tribunal ha lanzado investigaciones especiales en varios ámbitos, como son los programas de restituciones a la exportación, los controles de aduanas y el despacho de mercancías, el IVA en el comercio intracomunitario, y la cooperación descentralizada y transfronteriza.

El Tribunal ha aprobado varias instrucciones detalladas que los auditores deben seguir cuando se descubra un posible caso de fraude durante una fiscalización. Las instrucciones conciernen las medidas que han de tomarse para garantizar los procedimientos legales, para documentar el caso y para facilitar las investigaciones; incluyen las normas para transmitir la documentación a la Unidad de Coordinación de la Lucha Anti-Fraude (UCLAF) –ahora reemplazada por la Oficina de Lucha Anti-Fraude (OLAF)– y los procedimientos para coordinar con las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Estados miembros y las autoridades nacionales responsables. Estas instrucciones se han completado con directrices adicionales relativas al tratamiento de las denuncias.

La colaboración entre el Tribunal y la UCLAF ha funcionado bien y se han obtenido buenos resultados; el Tribunal tiene la intención de continuar del mismo modo y de reforzar su relación con la OLAF. Con este fin, el Tribunal ha actualizado recientemente sus normas internas.

El Tribunal informa sistemáticamente sobre los casos de posibles irregularidades y fraude detectados. Se proporciona una información justa, equilibrada y completa sobre los hechos, prestando mucha atención a no prejuzgar o calificar los casos, competencia ésta exclusiva de la autoridad judicial. Recientes ejemplos son el informe sobre los Programas Mediterráneos⁵ y el informe sobre la importación y salida al mercado de productos lácteos procedentes de Nueva Zelanda y del queso suizo⁶.

⁵ Informe Especial nº 1/96; *DOC* 240, 19-8-1996.

⁶ Informe Especial nº 4/98; *DOC* 127, 24-4-1998 y *DOC* 191, 18-6-1998.

También resulta necesario mantener un elevado nivel de conciencia del fraude entre los auditores del TCE para que estén constantemente alerta sobre la posibilidad de que se produzca un fraude en los ámbitos que fiscalicen. Una de las prioridades de nuestro programa de formación profesional es proporcionar a los auditores las técnicas y herramientas adecuadas. En este campo se deberían explorar formas de cooperación entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las entidades fiscalizadoras de los Estados miembros.

3. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS LEGALES Y ORGANIZATIVAS

En lo que respecta al segundo cometido del Tribunal de Cuentas Europeo, la evaluación de las medidas legales y organizativas comunitarias, cabe señalar que, en virtud de los Tratados, el Tribunal debe emitir un dictamen sobre cualquier propuesta de elaboración o de modificación de reglamentos financieros y de reglamentos relacionados con la lucha contra el fraude⁷. Los dictámenes emitidos por el Tribunal han propuesto recomendaciones concretas con el objetivo de mejorar los sistemas de control y promover una legislación «a prueba de fraude» como forma de reducir la probabilidad de irregularidades y de fraude. Se aboga por reglamentos más simples y medidas claras de sanción y penalización.

El Tribunal ha prestado mucha atención a las medidas legales y organizativas específicamente dirigidas a la lucha contra el fraude:

- Por una parte, el Tribunal ha emitido dictámenes sobre diversas propuestas de reglamentos comunitarios –el más reciente, el dictamen nº 2/99 sobre un reglamento del Consejo relativo a la OLAF⁸.
- Y, por otra parte, el Tribunal ha publicado un informe (nº 8/98) sobre los servicios de la Comisión encargados de combatir el fraude, en especial la UCLAF⁹.

Merece la pena destacar las observaciones y recomendaciones más importantes que figuran en estos dictámenes e informes, puesto que reflejan la «doctrina» del Tribunal sobre esta cuestión. La mayor parte de las recomendaciones han sido reiteradas en el Segundo Infor-

⁷ Artículo 280, Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

⁸ Dictamen nº 2/99 del Tribunal de Cuentas sobre una propuesta modificada de un reglamento (CE, Euratom) del Consejo relativo a las investigaciones que lleve a cabo la Oficina de Lucha Contra el Fraude. *DOC* 154, 1-6-1999.

⁹ Informe Especial nº 8/98 sobre los servicios de la Comisión encargados de combatir el fraude, en especial la Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude (UCLAF). *DOC* 230, 22-7-1998.

me sobre la Reforma de la Comisión, elaborado por el Comité de Expertos Independientes y publicado en septiembre de 1999.

Sólo un Estado miembro –Finlandia– ha ratificado completamente los convenios y los protocolos correspondientes –firmados en 1995 y 1997– sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y sobre la lucha contra la corrupción¹⁰. En el Consejo Europeo de Amsterdam, celebrado en junio de 1997, los Estados miembros decidieron la ratificación de estos instrumentos antes de mediados de 1998, pero ello todavía no se ha producido. Mientras permanezcan sin ratificar seguirá faltando una herramienta importante de la lucha contra el fraude, a saber: la existencia de disposiciones europeas armonizadas de Derecho penal sobre el fraude. A este respecto se debe citar el artículo 280 del Tratado CE, modificado por el Tratado de Amsterdam, que expone claramente que los Estados miembros están obligados a tomar las mismas medidas para combatir el fraude que afecta los intereses financieros de la Comunidad que las que toman para luchar contra el fraude que afecta los suyos propios. Como guardiana de los Tratados, la Comisión debe garantizar el cumplimiento de esta obligación. Como Entidad Fiscalizadora Superior de la UE debemos poner de manifiesto este fallo.

El fraude es a menudo transnacional; los órganos de control y represión actúan, sin embargo, con arreglo a una variedad enorme de procedimientos y de forma dispersa y lenta. El establecimiento de mecanismos de cooperación entre la Comisión, la OLAF y las autoridades judiciales de los Estados miembros es necesario pero no suficiente. Tal y como expuso en 1996 el Presidente del Parlamento Europeo, el Sr. Klaus Hansch, resulta esencial establecer un «espacio jurídico europeo»¹¹, que defina las responsabilidades específicas de las instituciones. Este espacio debería contribuir también a superar serios obstáculos, como, por ejemplo, la falta de una normativa común en materia probatoria, que dificulta el uso por parte de los Estados miembros de pruebas obtenidas en otros Estados miembros.

Además, también se precisa la creación de una autoridad judicial independiente de ámbito europeo¹² que sea capaz de iniciar y dirigir las instrucciones, así como las diligencias judiciales cuando resulte adecuado. Sin este apoyo, la OLAF se verá confrontada a graves difi-

¹⁰ Véanse, por ejemplo, los apartados 7.4 del Informe Especial nº 8/98 y 1 y 23 del Dictamen nº 2/99.

¹¹ Discurso del Sr. Klaus Hansch, Presidente del Parlamento Europeo, dirigido a la conferencia interparlamentaria sobre el fraude, 23-24 de abril de 1996. Se hace referencia al mismo en el apartado 7.5 del Informe Especial nº 8/98.

¹² Apartado 7.6 del Informe Especial nº 8/98.

cultades en el ejercicio de sus responsabilidades relacionadas con instrucciones judiciales. A este respecto, el proyecto *Corpus Juris*¹³ constituye una base interesante de debate y reflexión.

Se debería efectuar un adecuado seguimiento de las investigaciones; en este sentido, es necesario mejorar y completar el marco jurídico comunitario:

– Primero. Es preciso reforzar los reglamentos comunitarios sobre sanciones administrativas; todas las Administraciones y organismos que gestionan los fondos comunitarios deberían estar sometidos a los mismos.

– Segundo. Los procedimientos de reintegro de pagos indebidos deben ser eficaces. Diversas investigaciones recientes del Tribunal en varios ámbitos han demostrado que el sistema de seguimiento de las investigaciones es ineficaz y la tasa de reintegro extremadamente baja. El Tribunal ha sugerido introducir la responsabilidad subsidiaria de los Estados miembros y adoptar un mecanismo para compensar las cantidades adeudadas con cargo a ayudas posteriores¹⁴.

Los procedimientos internos de la Comisión Europea relativos a la lucha contra la corrupción y el incumplimiento de las obligaciones por parte de sus funcionarios no son ni claros ni completos¹⁵. No existen unos procedimientos estándares para tratar tales casos, como tampoco unas directrices claras sobre cómo deberían llevarse a cabo las investigaciones administrativas. Además, las normas establecidas por el Reglamento Financiero y el Estatuto de los Funcionarios son en gran medida inadecuadas. En estas circunstancias, no resulta viable poner en práctica una política de «tolerancia cero». Ésta es una de las tareas que la Comisión Europea deberá abordar en el proceso de reforma administrativa iniciado recientemente.

En este contexto, el Reglamento Financiero debería establecer disposiciones específicas sobre la responsabilidad de los ordenadores de pagos, interventores y contables¹⁶. El primer paso consistiría en hacer

¹³ Apartado 2.12 del Informe Especial nº 8/98.

¹⁴ Véanse los apartados 18 y 19 de las Observaciones del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la propuesta de reglamento (CE, Euratom) del Consejo, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades, y sobre la propuesta de acta del Consejo de la Unión Europea por la que se celebra el convenio relativo a la protección de intereses financieros de las Comunidades. 22 de febrero de 1995. No publicado en el *Diario Oficial*.

¹⁵ Véase la sección 6 del Informe Especial nº 8/98.

¹⁶ Véase la sección 5 del Dictamen nº 4/97 sobre la propuesta de reglamento (Euratom, CEEA, CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento de 21 de diciembre de 1977. Apartado 7.6 del Informe Especial nº 8/98.

mayor hincapié en las competencias del ordenador, que sería la persona responsable, principalmente de la calidad, regularidad y eficiencia de la gestión; segundo, las obligaciones del interventor deben convertirse en las de un verdadero auditor interno, centrándose en la fiscalización continua de los sistemas y procedimientos y utilizando técnicas para el análisis de los riesgos, incluidos los de fraude e irregularidades, y tercero, deberían mejorarse las competencias del contable al desempeñar un papel central en la recopilación, tratamiento y difusión de información contable, financiera y de gestión.

Los dictámenes e informes del Tribunal han desempeñado un papel significativo en los avances en este ámbito; me refiero a la creación de la oficina europea de lucha contra el fraude, la OLAF. La creación de la OLAF constituye un paso en la dirección correcta, especialmente teniendo en cuenta la anterior situación de la UCLAF; la Oficina ha incrementado su independencia operativa y ha ampliado sus competencias a otras instituciones y organismos comunitarios. No obstante, todavía subsisten algunas deficiencias importantes¹⁷:

– Primera. La garantía de independencia operativa se ha visto dificultada por el hecho de que la Oficina forma parte de la Comisión, que tiene la responsabilidad final de sus actos. El Tribunal ha sugerido que se otorgue al director de la Oficina una fuerte posición independiente. Se podría poner como ejemplo la situación del Interventor General de la Comisión –que tiene incluso el derecho a recurrir al Tribunal de Justicia si aprecia que su independencia es cuestionada. El Comité de Vigilancia de la Oficina también podría minar la independencia de la misma. Este Comité no debería convertirse en una especie de consejo de dirección independiente; ello podría generar dificultades para la gestión eficaz del director de la Oficina y podría afectar negativamente el rendimiento de cuentas del director ante la Comisión, el Consejo y el Parlamento.

Apartado 2.12 del Informe Especial nº 8/98.

Véanse los apartados 18 y 19 de las Observaciones del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la propuesta de reglamento (CE, Euratom) del Consejo, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades, y sobre la propuesta de acta del Consejo de la Unión Europea por la que se celebra el convenio relativo a la protección de intereses financieros de las Comunidades. 22 de febrero de 1995. No publicado en el *Diario Oficial*.

Véanse la sección 6 del Informe Especial nº 8/98 y la sección 5 del Dictamen nº 4/97 sobre la propuesta de reglamento (Euratom, CECA, CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas. *DOC 57*, 23-2-1998.

¹⁷ Véase el Dictamen nº 2/99.

– La segunda cuestión importante está relacionada con la dotación de personal de la Oficina; la OLAF debería contar con una mejor dotación de personal que la UCLAF, tanto en cantidad como en calidad. La Oficina precisa incrementar el número de personal permanente para garantizar la continuidad; por la misma razón, se deberían contratar más especialistas;

– Por último, la Oficina necesita mejorar los procedimientos de gestión; en especial el ya mencionado análisis de los riesgos y las rutinas de información y documentación.

4. UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

La lucha contra el fraude en el ámbito europeo es una responsabilidad compartida por las instituciones nacionales y comunitarias; por lo tanto, también forma parte de las competencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Estados miembros.

En octubre de 1999, el Comité de Contacto de las Entidades Fiscalizadoras de los Estados miembros celebró en Dublín su reunión anual. A iniciativa del Auditor General irlandés, la reunión se consagró a la lucha contra el fraude y la corrupción que afectan al presupuesto comunitario. El debate se centró principalmente en el establecimiento de formas de cooperación más estrechas, para intercambiar experiencias, compartir conocimientos técnicos e identificar las mejores prácticas. El debate fue muy útil y puso de manifiesto que la protección de los intereses financieros de la Unión constituye en gran medida una cuestión que los Estados miembros deben tratar conjuntamente.

INTOSAI anima a las Entidades Fiscalizadoras Superiores a promover una cultura que rechace el despilfarro y valore la honestidad, la responsabilidad y la utilización racional de la riqueza económica. Esta petición está también dirigida a todos los organismos que participan en la gestión y el control de las finanzas de la UE.

ANEXOS

INFORME ESPECIAL Nº 8/98 (PRESENTADO CON ARREGLO AL SEGUNDO PÁRRAFO DEL APARTADO 4 DEL ARTÍCULO 188 C DEL TRATADO CE) SOBRE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN ENCARGADOS DE COMBATIR EL FRAUDE, EN ESPECIAL LA «UNIDAD DE COORDINACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE» (UCLAF), ACOMPAÑADO DE LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN (EXTRACTO)

1. INTRODUCCIÓN

Alcance de la fiscalización

1.1. A comienzos de 1997 el Tribunal decidió emprender una fiscalización de los servicios de la Comisión encargados de combatir el fraude, en especial la «Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude» (UCLAF). Hasta la fecha, la fiscalización ha comprendido una evaluación de las medidas adoptadas para establecer las pertinentes normas de carácter jurídico, organizativo y administrativo que garanticen el éxito de la misión de la UCLAF, una evaluación de la eficacia de la UCLAF que se ha basado en el examen de todas sus unidades, investigaciones en el Reino Unido y los Países Bajos¹⁸ y, por último, un examen global de las competencias en materia de lucha contra el fraude de la Oficina de Seguridad, la DG XIX y la DG XX.

Principales observaciones

1.2. La Comisión ha llevado a cabo, en particular desde 1990, un notable esfuerzo para combatir el fraude, que ha redundado en una mejora del marco jurídico y administrativo en este ámbito (véanse los apartados 2.4 a 2.6). Sin embargo, aún no se han ratificado los convenios y protocolos aprobados en el contexto del tercer pilar (véase el apartado 2.11).

1.3. Dentro de la Comisión se ha creado una estructura para combatir el fraude (véanse los apartados 2.20 a 2.23). Pese a ello, las normas organizativas, incluidas las relacionadas con los Estados miembros, no siempre están claras y resultan con frecuencia complicadas y

¹⁸ A tenor del marco jurídico y administrativo vigente, la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Comunidad corresponde básicamente a los Estados miembros (véase el capítulo 2), por lo cual se decidió incluir en la fiscalización los controles nacionales.

engorrosas (véase el cuadro 1 del apartado 2.34 y los apartados 3.21 a 3.23, 3.35 y 3.36). A ello se añade que con frecuencia las medidas y procedimientos de seguridad no se aplican correctamente (véanse los apartados 2.28 a 2.32).

1.4. Se han asignado a la UCLAF más tareas, más atribuciones y más personal. La proporción de agentes temporales gira en torno al 50 % del total y genera una situación de discontinuidad en la organización (véanse los apartados 3.2 a 3.4).

1.5. Las bases de datos de la UCLAF no resultan plenamente operativas ni eficaces (véanse los apartados 3.29 a 3.33), apenas se utilizan y los datos de la base PRE-IRENE no coinciden con la información en poder de tres de las cuatro unidades de la UCLAF (véanse los apartados 3.8 a 3.10).

1.6. La información de la gestión con que cuenta la UCLAF es insuficiente para permitirle gestionar con eficacia el elevado número de casos que tiene asignados (véanse los apartados 3.10 a 3.12). Por añadidura, la falta de métodos uniformes de documentación y tramitación de expedientes es vista como una deficiencia grave (véanse los apartados 3.13 a 3.18).

1.7. La forma en que se aplican las normas sobre los privilegios e inmunidades del personal comunitario (véanse los apartados 3.24 a 3.26) obstaculiza la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión. Por añadidura, la UCLAF, en sus inspecciones en el territorio de los Estados miembros, ha tenido que enfrentarse con graves limitaciones derivadas de sus legislaciones nacionales (véanse los apartados 3.20 a 3.23).

1.8. La falta de registro exhaustivo de la información sobre los importes recuperados dificulta la recuperación de importes abonados indebidamente (véanse los apartados 4.3 a 4.5). Asimismo, los Estados miembros no cumplen estrictamente su obligación de comunicar a la Comisión todos los datos al respecto (véanse los apartados 4.6, 4.7, 4.11, 4.19 y 4.20).

1.9. Cabe señalar que a los efectos de la legislación del FEOGA-Garantía se ha creado una denominada «lista negra». Los resultados obtenidos hasta el momento son decepcionantes (véanse los apartados 4.12 a 4.14).

1.10. Se ha adoptado una serie de medidas preventivas en la lucha contra el fraude (véanse los apartados 2.13 a 2.15 y 2.19). El estudio sobre el análisis de riesgos, llevado a cabo por el Centro Común de Investigación (CCI), sufrió, sin embargo, retrasos considerables y sólo

pudo abarcar parte de los puntos que debía incluir (véanse los apartados 2.16-2.18).

1.11. Los datos sobre los casos de fraude publicados en el informe anual de la Comisión sobre la lucha contra el fraude son incompletos, por lo que inducen a error (véanse los apartados 5.4 a 5.11).

1.12. Los procedimientos y las competencias referentes a la lucha contra la corrupción y las infracciones disciplinarias de carácter interno resultan poco claros e incompletos (véanse los apartados 6.3 y 6.11 a 6.13). En particular, no existen directrices claras sobre cómo llevar a cabo las investigaciones (véanse los apartados 6.5 a 6.7) y faltan principios claros (como el de «tolerancia cero») (véanse los apartados 6.8 y 6.9). Se vacila en exceso a la hora de suspender la inmunidad del personal comunitario sospechoso de corrupción (véase el apartado 6.10).

7. CONCLUSIÓN

7.1. Como esta fiscalización no abarcó con detenimiento a los Estados miembros y las DG operativas de la Comisión, las conclusiones se centran en la UCLAF. La Comisión ha llevado a cabo, en particular desde 1990, un notable esfuerzo para combatir el fraude, que ha redundado en una mejora del marco jurídico y administrativo en este ámbito. Esta institución comenzó, a finales de 1994, a hacer de la UCLAF un servicio central con los necesarios conocimientos en materia financiera, policial, aduanera, judicial y tributaria. Pese a ello, resulta de vital importancia mejorar las medidas de seguridad, los procedimientos de gestión interna, los sistemas de información y de *intelligence* y la cooperación con las autoridades competentes de los Estados miembros.

7.2. Hasta la fecha resulta difícil trazar una evaluación global de los resultados conseguidos por la UCLAF. Sin embargo, los datos sobre recuperaciones comunicados por los Estados miembros e incluidos en los informes anuales sobre lucha contra el fraude no son fiables y no diferencian las recuperaciones debidas a la UCLAF de las debidas a las autoridades nacionales. A ello se añade que, dentro de los gastos directos, no existe información a la que acceder fácilmente sobre el importe total que debe recuperarse como consecuencia de las investigaciones efectuadas por la UCLAF. Por último, los instrumentos de «listas negras» e «impermeabilización al fraude» de la legislación son muy recientes y han surtido hasta ahora escaso efecto.

7.3. La UCLAF precisa de un sistema de gestión que cuente con información sobre casos antiguos o actuales, desde el momento en que se conoce la sospecha inicial o se tiene noticia de ella hasta las fases de investigación administrativa, recurso a las autoridades nacionales, investigación penal, actuaciones judiciales, juicio oral, decisión y recuperación. Sin un sistema de este tipo resulta prácticamente imposible trazar una evaluación global.

7.4. Se han dado los primeros pasos de un ambicioso programa para luchar contra el fraude simultáneamente en todos los frentes (prevención, represión y cooperación administrativa y judicial). Queda mucho por hacer para que estas iniciativas surtan plenamente efecto. Ni los convenios ni los protocolos acordados en el contexto del tercer pilar han sido ratificados todavía.

7.5. El fraude contra el presupuesto comunitario reviste con frecuencia carácter transnacional. Los órganos de seguridad actúan, sin embargo, con arreglo a una variedad enorme de procedimientos y de forma dispersa y lenta. En cambio, los defraudadores pueden actuar en tiempo real utilizando sus propias redes de contactos internacionales. Los procedimientos vigentes simplemente no bastan para afrontar las nuevas redes criminales. La asistencia prestada por la Comisión y el intercambio de información entre la UCLAF y las autoridades judiciales de los Estados miembros constituyen el inicio de una solución, pero sigue existiendo un obstáculo importante: la falta de una normativa común en materia probatoria que impide la aceptación recíproca de pruebas entre los Estados miembros. Por ello es necesario crear un espacio jurídico europeo¹⁹ con objetivos claros y de ambición limitada que reflejen las competencias específicas de las instituciones en lo relativo a la protección de los intereses financieros de la Comunidad.

7.6. El cometido de la UCLAF es difícil; por un lado, asume tareas administrativas relacionadas con protección de los intereses financieros de la Comunidad que pertenecen al primer pilar, pero al mismo tiempo asume funciones relacionadas con la instrucción judicial que pertenecen al tercer pilar, sin contar para ello con el apoyo de una autoridad judicial independiente de ámbito europeo que sea capaz de iniciar y dirigir la instrucción, así como las diligencias judiciales consiguientes cuando resulte necesario. El dispositivo de enlace y de asesoramiento en materia penal descrito en el apartado 3.4 no deja de

¹⁹ Discurso del Sr. Klaus Hänsch, Presidente del Parlamento Europeo, dirigido a la conferencia interparlamentaria sobre el fraude, organizada a iniciativa de su comisión de control presupuestario los días 23 y 24 de abril de 1996.

constituir una solución provisional a los problemas existentes²⁰. El 25-11-97 la Comisión presentó una comunicación a la comisión parlamentaria de control presupuestario (DOC SEC (97)2182/2) para mejorar la actuación contra la incompetencia, las irregularidades financieras, el fraude y la corrupción.

7.7. La UCLAF carece de competencias para realizar investigaciones en otras instituciones comunitarias. En el contexto de la Comunidad, esta carencia ha de considerarse una grave deficiencia del marco jurídico y de organización de la lucha contra el fraude. Este problema requiere atención prioritaria, y cualquier propuesta de reorganización de la lucha contra el fraude a nivel europeo debería tenerlo en cuenta. En este contexto también es necesario definir las competencias de Europol y la UCLAF para lograr sinergias en este campo.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de los días 10 y 11 de junio de 1998. Por el Tribunal de Cuentas

Bernhard FRIEDMANN

Presidente

²⁰ Pero no soluciona el problema de la falta de atribuciones de la UCLAF para combatir el fraude en otras instituciones europeas. Además, en lo relativo a la lucha contra la corrupción, resulta discutible que la UCLAF deba tener competencias.

DICTAMEN Nº 2/99 SOBRE LA PROPUESTA MODIFICADA DE UN REGLAMENTO (CE, EURATOM) DEL CONSEJO, RELATIVO A LAS INVESTIGACIONES QUE LLEVE A CABO LA OFICINA CONTRA EL FRAUDE

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y en particular el artículo 188 C (futuro artículo 248),

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y en particular su artículo 160 C,

Vista la propuesta de la Comisión de un Reglamento (CE, Euratom) del Consejo constitutivo de una Oficina Europea de Investigación del Fraude, propuesta presentada por la Comisión el 4 de diciembre de 1998²¹ y que, de hecho, vino motivada por el Informe Bösch del Parlamento Europeo sobre la UCLAF²², aprobado el 7 de octubre de 1998,

Vista la petición de un dictamen del Tribunal de Cuentas, efectuada por el Consejo el 22 de diciembre de 1998, y recibida por el Tribunal el 11 de enero de 1999,

Vista la propuesta modificada de la Comisión de un Reglamento (CE, Euratom) del Consejo, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina contra el Fraude, y transmitida al Tribunal por la Comisión el 29 de marzo de 1999²³,

Vista la petición de un dictamen del Tribunal de Cuentas, efectuada por el Consejo el 9 de abril de 1999, sobre la propuesta modificada de un Reglamento (CE, Euratom) del Consejo, relativo a las investigaciones que lleve a cabo la Oficina contra el Fraude, y recibida por el Tribunal el 13 de abril de 1999,

El Tribunal ha aprobado el siguiente Informe Especial del Tribunal sobre la UCLAF:

1. En su Informe Especial nº 8/98 sobre los servicios de la Comisión encargados de combatir el fraude, en especial la Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude (UCLAF)²⁴, el Tribunal de Cuentas observó que:

²¹ COM (1998) 717 final - 98/0329 (CNS) - DOC 21 de 26-01-1999, p. 10.

²² Resolución AU - 0297/98.

²³ COM (1999) 140 final - 98/0329 (CNS)

²⁴ DOC 230 de 22-07-1998.

– mientras no se ratifiquen los convenios y protocolos del tercer pilar del Tratado, las atribuciones de la Comisión en la lucha contra el fraude siguen siendo limitadas;

– las normas organizativas dentro de la Comisión y con los Estados miembros no siempre están claras y resultan con frecuencia complicadas y engorrosas;

– la forma en que se respetan las normas sobre los privilegios e inmunidades del personal comunitario obstaculiza también la cooperación con los Estados miembros; por añadidura, la UCLAF en sus inspecciones en los territorios de los Estados miembros tiene que enfrentarse con graves limitaciones derivadas de sus legislaciones nacionales;

– la calidad de la información contenida en las bases de datos y el uso de la misma no fueron satisfactorios; además, se precisaba mejorar la coordinación entre la UCLAF, las Direcciones Generales y los Estados miembros en cuanto a bases de datos y a compartir la explotación de la información (*intelligence*);

– los procedimientos dentro de la Comisión y las competencias referentes a la lucha contra la corrupción de carácter interno resultan poco claros e incompletos. No existen directrices claras sobre cómo llevar a cabo las investigaciones y faltan principios claros (tolerancia cero); además, subsisten dudas sobre si la UCLAF, tal y como está estructurada actualmente, debería ocuparse de casos de corrupción en los que se viese involucrado el personal de la Comisión;

– la UCLAF carece de competencias para realizar investigaciones en otras instituciones

ESTRUCTURA DE LA PROPUESTA

2. Se hace referencia a la creación de una Oficina contra el Fraude en varios documentos:

a) en el proyecto de Reglamento del Consejo, relativo a las investigaciones llevadas a cabo por la Oficina contra el Fraude;

b) en el (proyecto) de Decisión de la Comisión por la que se constituye una Oficina contra el Fraude, con el cometido de llevar a cabo investigaciones internas y externas, de desarrollar la concepción y legislación de la lucha contra el fraude y de cualquier otra actividad operativa en materia de lucha contra el fraude (artículo 2 de la Decisión);

c) en el proyecto de Acuerdo interconstitucional, relativo a investigaciones internas por parte de la Oficina contra el Fraude, para que ésta pueda llevar a cabo investigaciones dentro de las diversas instituciones u organismos comunitarios,

3. El Dictamen del Tribunal abarca los anteriores documentos de forma global. Dado el carácter interdependiente de las medidas, no sería adecuado dar un tratamiento aislado al proyecto de Reglamento del Consejo.

4. Considerando que la Decisión de la Comisión abarca la Oficina en su totalidad, el proyecto de Reglamento del Consejo, como indica su título, sólo comprende las actividades de investigación (interna y externa), siendo el alcance del Acuerdo interinstitucional todavía más reducido, ya que sólo trata de investigaciones internas. Así pues, la Decisión de la Comisión versa sobre aspectos más globales, mientras que el Reglamento del Consejo y el Acuerdo interinstitucional tratan respectivamente, de aspectos más específicos.

5. La propuesta del Acuerdo interinstitucional tiene un doble objetivo. Primeramente, el Acuerdo es necesario para proporcionar a la Oficina las competencias necesarias para tener acceso a las demás instituciones y organismos comunitarios. Segundo, la justificación que la Comisión da a su propuesta de un Acuerdo interinstitucional es que se trata de un medio temporal para resolver ciertos problemas en espera de una revisión del Estatuto.

El Tribunal señala el éxito de otros Acuerdos interinstitucionales –como, por ejemplo, el de 1998 sobre disciplina presupuestaria y mejora de los procedimientos presupuestarios– como un medio práctico para mejorar la gestión de la Comunidad, en especial en aquellas áreas en las que la necesidad de flexibilidad dificulta el establecimiento de legislación apropiada.

6. En lo que se refiere al acceso a las instituciones (que no sean la Comisión) y los demás organismos comunitarios, la independencia operativa de la Oficina dependerá en gran medida de la aprobación y aplicación satisfactorias del Acuerdo interinstitucional propuesto, así como de las decisiones institucionales subyacentes.

7. En cuanto a futuras modificaciones del Estatuto de los Funcionarios, cabe deplorar que la Comisión no haya proporcionado, en la documentación que acompaña la propuesta revisada, una indicación clara de las modificaciones que considera necesarias. Sin esta información resulta imposible hacerse una idea del contenido exacto del Acuerdo interinstitucional y del modelo de Decisión de institución anexas a la propuesta. Además, si la modificación del Estatuto es necesaria

ria, el Tribunal tiene dudas acerca de la legalidad de cualesquiera medidas provisionales (es decir, el Acuerdo interinstitucional y el modelo de Decisión de institución) para hacer caso omiso de esta legislación.

La independencia operativa de la Oficina

8. Tras los debates en el Parlamento Europeo y el Consejo, la Comisión ha presentado un proyecto de Reglamento del Consejo (junto con un proyecto de Decisión de la Comisión y un proyecto de Acuerdo interinstitucional) en virtud del cual se concede a la Oficina contra el Fraude una independencia de mayor alcance para realizar investigaciones. Efectivamente, en virtud del artículo 12 de la propuesta de Reglamento del Consejo y del artículo 3 del proyecto de Decisión de la Comisión, la Comisión no puede dar instrucción alguna al Director (ni, por lo tanto, a la Oficina) en lo que se refiere a las investigaciones. Considerando que la creación de un organismo independiente es el objetivo de todas las partes implicadas en el debate, la creación de dicho organismo independiente, tal y como lo definen los textos propuestos, se ve dificultada por el hecho de que este organismo forma parte de la Comisión. En efecto, aunque la Oficina deba ser independiente a nivel operativo, la responsabilidad final de sus acciones incumbe a la Comisión, ya que la Oficina sigue formando parte de su estructura. Ello se ve confirmado por el hecho de que las demandas motivadas por acciones de la Oficina, acciones de investigación incluidas, serán presentadas ante el Tribunal de Justicia contra la Comisión y no contra la Oficina directamente.

9. Por lo tanto, se debería modificar el texto del segundo párrafo del artículo 12 de la propuesta de Reglamento del Consejo para que la independencia operativa del Jefe de la Oficina corresponda con el ejercicio, por parte de la Comisión, de sus responsabilidades. A este respecto, podría servir de ejemplo la posición del Interventor. Por una parte, el Interventor es independiente en el ejercicio de sus funciones y puede incluso obligar a su institución a respetar esta independencia gracias al derecho a interponer recurso ante el Tribunal de Justicia (artículo 24 del Reglamento Financiero). Por otra, sin embargo, la institución tiene la facultad de ejercer su responsabilidad final a través del procedimiento de hacer caso omiso, sujeto a ciertas condiciones de transparencia (artículo 39 del Reglamento Financiero).

Comité de Supervisión

10. Tanto en la Decisión de la Comisión (artículos 5 y 6), como en el proyecto del Reglamento del Consejo (artículo 11) se hace refe-

rencia a las funciones del Comité de Supervisión. El informe del Tribunal sobre la UCLAF indicó que es necesario garantizar que queda protegida la independencia de la función de investigación del fraude. A pesar de que un Comité independiente hubiese podido ser capaz de desempeñar tal papel y aunque se pretende que la finalidad del Comité sea «asistir» a la Oficina, sus funciones –dar su opinión al Jefe de la Oficina sobre las actividades en curso, presentar informes directamente a las demás instituciones, controlar la preparación del presupuesto y programa de trabajo de la Oficina– y, sobre todo, su denominación sugieren que en realidad se convertiría en una especie de Junta Directiva independiente. Ello podría originar grandes dificultades para la gestión eficaz de la Oficina por su Jefe y afectar negativamente el cumplimiento de sus responsabilidades respecto a la Comisión, el Consejo y el Parlamento, ya que, efectivamente, sería más bien responsable ante el Comité que ante las instituciones. El Tribunal se plantea si existe autoridad para esta Junta Directiva en el marco de la actual estructura institucional establecida por el Tratado. Por consiguiente, el Tribunal considera que la presente propuesta ganaría en claridad y fuerza sin el Comité de Supervisión; si se precisa una concertación entre las tres principales instituciones concernidas sobre el funcionamiento de la Oficina, mejor sería organizarla a través de debates interinstitucionales establecidos como los que han tenido lugar durante la preparación de estas propuestas.

11. Sea cual sea la estructura que se cree, debería quedar claro que el Tribunal de Cuentas mantiene su obligación y competencias en cuanto a las fiscalizaciones externas, tal y como estipula el Tratado. Por lo tanto, en caso de que no se suprima el artículo 11, éste debería comenzar: «Sin perjuicio de las fiscalizaciones llevadas a cabo por el Tribunal de Cuentas en virtud del artículo 188 C del Tratado CE (futuro artículo 248), la Oficina será...»

La función de la Oficina

12. La legislación a la que se hace referencia en cuanto a las tareas de la Oficina se limita, en el artículo 3 del proyecto de Reglamento del Consejo, a los Reglamentos (Euratom, CE) nº 2185/96 y (Euratom, CE) nº 2988/95. En un proyecto de propuesta revisado de una Decisión de la Comisión²⁵ queda claro que la Oficina asumirá todas las tareas que hasta ahora ejecutaba la UCLAF. Las funciones de la Oficina se detallan en el artículo 2 de este proyecto de Decisión. Parece que el segundo párrafo de ese artículo engloba también, como

²⁵ Todavía no aprobada formalmente.

una tarea para la Oficina, tareas que realiza actualmente la Dirección General responsable de ciertas áreas. Resulta poco probable que la nueva Oficina pueda añadir estas tareas, relativas a irregularidades e ilegalidades, a la tarea inicial de investigar casos de (posible) fraude, tal y como se define, por ejemplo, en el Acto del Consejo de 26 de julio de 1995²⁶, sin correr el riesgo de paralizar esta última actividad.

LOS DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA OFICINA

13. El apartado 2 del artículo 4 y el artículo 7 del Reglamento del Consejo propuesto establecen el intercambio de información entre las instituciones y la Oficina con el objetivo de efectuar investigaciones. Pero no se hace mención alguna de la competencia de poder solicitar, en general, información útil para la lucha contra el fraude con el objetivo de explotar la información (*intelligence*). Al mismo tiempo, el artículo 1 del modelo de la Decisión de la institución impone a las instituciones la obligación de comunicar inmediatamente a la Oficina de cualquier hecho del que tengan conocimiento y que permita sospechar de fraude, etc. A pesar de que esta obligación puede deducirse de la lectura de los artículos pertinentes del Reglamento del Consejo propuesto, reviste tal importancia que debería ser explícitamente mencionada en dicho documento, además de las disposiciones más generales en el ámbito del intercambio de información. Ello resulta particularmente necesario, ya que no existe garantía alguna de que las instituciones aprueben decisiones internas que reflejen exactamente el modelo dado en la presente propuesta.

14. Al leer el primer párrafo del artículo 7 del Reglamento del Consejo debe quedar absolutamente claro que incumbe al Jefe de la Oficina determinar la información considerada «necesaria para las investigaciones en curso».

NOMBRAMIENTO Y CESE DEL JEFE DE LA OFICINA

15. El apartado 1 del artículo 5 de la Decisión de la Comisión y el apartado 1 del artículo 12 del Reglamento del Consejo propuesto hacen referencia a que el nombramiento del Director de la Oficina se realice tras la concertación con el Parlamento Europeo y con el Consejo.

²⁶ Acto del Consejo de 26 de julio de 1995 por el que se establece el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DOC 316 de 27-11-1995, p. 48).

16. El nombramiento y cese de funcionarios y agentes está regido por el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas o por el Régimen aplicable a otros agentes de estas Comunidades. Las condiciones de nombramiento y de cese, incluidos los procedimientos de concertación, no pueden ser impuestas por el Reglamento del Consejo propuesto, ya que las normas sobre el nombramiento y cese de los funcionarios o agentes deberían ser aprobadas basándose en el apartado 2 del artículo 24 del Tratado de 8 de abril de 1965 por el que se constituye un único Consejo y una única Comisión de las Comunidades Europeas. Por lo tanto, se deberían eliminar del Reglamento del Consejo propuesto. No obstante, las normas sobre concertación se podrían mantener en el proyecto de Decisión de la Comisión, ya que nada impide a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos el establecimiento de procedimientos de concertación.

17. Se debería considerar la adición al apartado 1 del artículo 12 del Reglamento del Consejo propuesto de una disposición sobre la comunicación a otras instituciones de decisiones relacionadas con la carrera del Jefe de la Oficina, como es el caso del Interventor (artículo 24 del Reglamento Financiero). Se podría contemplar añadir el texto siguiente: «El nombramiento, ascenso, sanciones disciplinarias o traslados, así como cualquier otro procedimiento que ataña al Jefe de la Oficina, deberán ser objeto de decisiones motivadas, que serán comunicadas, con carácter informativo, al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas.»

Otros asuntos relacionados con el personal

18. En el Estatuto (apartado 2 del artículo 90) existen normas en virtud de las cuales las reclamaciones deben presentarse a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, que debe ser designada por cada institución de conformidad con el artículo 2 del Estatuto. El artículo 14 de la propuesta de Reglamento interfiere con las disposiciones previstas en el Estatuto de los Funcionarios; debería, pues, suprimirse.

19. El Reglamento debería dejar claro que el grado del Jefe de la Oficina debería estar al nivel del Director General (A 1). Ello sería lo apropiado dadas las funciones y categoría del organismo, así como las responsabilidades de su Jefe.

SEGUIMIENTO DE LAS MEDIDAS TOMADAS Y SUS RESULTADOS

20. La dirección de la institución es la responsable de tomar medidas de seguimiento apropiadas con respecto a los resultados de las

investigaciones de la Oficina. Los esfuerzos para crear un cuerpo de investigación independiente, eficaz y eficiente serán vanos si el seguimiento dado por las instituciones a sus informes y recomendaciones es inadecuado. Los procedimientos de seguimiento de las investigaciones externas sólo pueden resultar eficaces tras la ratificación del convenio del tercer pilar del Tratado. En cuanto a las investigaciones internas, se deberían reforzar los procedimientos disciplinarios, así como los procedimientos de recuperación de fondos, como ya propuso el Tribunal en su Dictamen nº 4/97, relativo a la propuesta de modificación del Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977²⁷.

Disposiciones financieras

21. Se debería incluir el contenido del artículo 13 del Reglamento del Consejo propuesto en un Reglamento Financiero aprobado basándose en el artículo 209 del Tratado y no en el proyecto de Reglamento, tal y como se presenta en el artículo 235 del Tratado.

ACUERDO INTERINSTITUCIONAL

22. No se especifica cuáles son las instituciones y organismos a los que concierne el Acuerdo interinstitucional y en qué medida se toman en cuenta las obligaciones sobre el carácter confidencial de la información inherente a la función de ciertas instituciones.

CONCLUSIÓN

23. En conclusión, el Tribunal es del parecer que:

a) La finalidad principal de la propuesta parece estar limitada a la creación de una estructura que permita que las investigaciones internas se realicen en todas las instituciones y organismos comunitarios. La Comisión sigue siendo el responsable final de las acciones de sus servicios; por ello, la creación de un organismo que se pretende que sea independiente, pero que al mismo tiempo se encuentra dentro de la Comisión, plantea algunos problemas tanto prácticos como legales.

b) La presente propuesta ganaría en claridad y fuerza sin el Comité de Supervisión.

c) Parece que las tareas y miembros del personal serán transferidos de la UCLAF a la nueva Oficina. En este contexto, el Tribunal de-

²⁷ Puntos 5.18-5.23 del anexo, publicado en el *DOC 57* de 23-2-1998.

sea que se tengan en cuenta las observaciones de su Informe especial 8/98, y especialmente las relativas a la gestión de la UCLAF y los problemas de cooperación con los Estados miembros. Un servicio de lucha contra el fraude no puede ser totalmente eficaz si antes no se han resuelto estos problemas.

El presente dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 14 y 15 de abril de 1999.