

Juan Manuel Fabra Vallés
Presidente
Tribunal de Cuentas Europeo

El control del presupuesto comunitario en la Europa ampliada.

INTRODUCCIÓN

Pretendo abordar un tema de actualidad como es la reciente ampliación de la Unión Europea, la quinta por el momento y también la más ambiciosa en número de países, en relación con la estructura actual del control del presupuesto comunitario.

Por ello me voy a referir a los cambios más importantes que ha experimentado el Tribunal de Cuentas Europeo como consecuencia de la ampliación, para a continuación abordar las posibles perspectivas de futuro en el marco del control del presupuesto comunitario, y más concretamente del dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo 2/2004, que trata sobre la viabilidad de introducir un "modelo de auditoría única" aplicable al presupuesto de la Unión Europea.

Este modelo, al que me referiré con más detalle en la segunda parte, es una nueva perspectiva para el control de los fondos comunitarios, que trata de aunar y aprovechar el esfuerzo de todos aquellos organismos que participan en el control de los fondos comunitarios.



LA QUINTA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA

Comenzaremos con una breve visión histórica de lo que ha supuesto la quinta ampliación de la Unión Europea.

El 1 de mayo de 2004 se hacía realidad uno de los acontecimientos históricos más importantes de la Unión Europea desde su creación. La Unión Europea daba la bienvenida a 10 nuevos socios que se incorporaban de pleno Derecho a la hasta entonces Europa de los 15.

Las repercusiones políticas y económicas de esta ampliación han hecho surgir una corriente de entusiasmo que supera con creces las incertidumbres y dificultades propias de un hecho de tal importancia. En términos políticos, la adhesión de diez nuevos estados miembros provenientes en su gran mayoría de la Europa central y del este, aporta una solución pacífica a la división existente en Europa después de la guerra.

La ampliación refuerza el espíritu con el que un día allá por 1950, Robert Schuman, Jean Monet, Conrad Adenauer y otros ilustres políticos de entonces sentaron las bases de lo que es hoy la actual Europa unida, una Europa que descansa sobre los valores de libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos.

Con esta ampliación la Unión Europea continúa aunando sus esfuerzos y sus capacidades para seguir fomentando el bienestar y la prosperidad en una Unión ampliada.

Ahora bien, este proceso no está exento de esfuerzo y sacrificios. El número de países que integran la ampliación, así como su diversidad cultural y diferencias económicas con los antiguos 15 estados miembros, obliga a la Comunidad a revisar sus políticas, al tiempo que debe aumentar la eficacia y el funcionamiento de sus instituciones para trabajar en una Europa de 25 miembros. A esta reorganización de sus instituciones, y más en concreto en lo que se refiere al Tribunal de Cuentas Europeo, me referiré posteriormente.

Repasemos ahora brevemente cuál ha sido el camino que ha llevado a esta adhesión así como los instrumentos utilizados por la Unión Europea para facilitar esta adhesión.

En 1989, poco después de la caída del muro de Berlín, la Comunidad Europea se apresuró a entablar relaciones diplomáticas con los países de Europa central y oriental. Se eliminaron primeramente los contingentes o cuotas a las importaciones que afectaban a ciertos productos de estos países desde largo tiempo atrás, al tiempo que se firmaron acuerdos comerciales y de cooperación con estos países.

Ya en 1989 se creó en el marco del presupuesto general de la Comunidad Europea el programa PHARE, con el objeto de prestar apoyo financiero a los países de Europa central y oriental para reformar y reforzar sus economías. El programa europeo PHARE se convirtió en muy poco tiempo en el programa de ayudas más importante del mundo para los países de la Europa central y oriental, facilitando apoyo económico y conocimientos técnicos. Este programa ha estado vigente desde entonces, con un presupuesto anual de aproximadamente 1.500 millones de euros. Ha financiado principalmente medidas necesarias para el refuerzo de las instituciones en estos países en todos los sectores, así como inversiones en ámbitos no cubiertos por otros programas, incluidos los programas integrados de desarrollo regional.

Junto al programa PHARE, hay que mencionar también otros dos programas europeos que han contribuido al éxito de la adhesión de estos países:

- Por un lado, el programa ISPA, destinado a financiar importantes infraestructuras de transportes y medio ambiente con un presupuesto anual aproximado de mil millones de euros.
- Por otro lado, el programa SAPARD, destinado a financiar el desarrollo agrícola y rural, con un presupuesto anual de 500 millones de euros.

Estos programas de ayuda a la adhesión han venido a representar aproximadamente el 3% del presupuesto general de la Unión Europea en los últimos años.

La programación de estos tres instrumentos de preadhesión ha permitido que desde que se iniciaron las primeras relaciones con estos países a comienzos de los 90, hasta hoy, se haya pasado de una relación de cooperación a la culminación con éxito de la adhesión el pasado 1 de mayo. Las fechas más significativas de este largo y laborioso proceso han sido las siguientes:

- En junio de 1993, el Consejo Europeo, en su cumbre de Copenhague, declaró que "los países de la Europa central y oriental que lo deseen han de poder convertirse en miembros de la Unión".
- En diciembre de 1997, El Consejo Europeo, reunido en Luxemburgo, abrió oficialmente el proceso que conduciría a la ampliación, englobando a los 10 países que finalmente se han adherido más Bulgaria, Rumania y Turquía.
- En diciembre de 2002 el Consejo Europeo reunido de nuevo en Copenhague cerró las negociaciones de adhesión para los 10 países que finalmente se adhirieron el 1 de Mayo este año.

Concluía así el proceso que nos ha llevado a la Europa actual de 25 miembros, existiendo actualmente 4 países con status de candidatos que son Bulgaria, Rumania, Croacia y Turquía.

Antes de pasar a ver cómo ha afectado la ampliación a la organización y estructura del Tribunal de Cuentas Europeo, voy a referirme muy brevemente a las consecuencias inmediatas de la ampliación:

- En primer lugar, hemos de destacar los beneficios políticos para toda la Unión Europea en su conjunto. En los países adheridos de la Europa central y oriental se han creado regímenes democráticos estables que amplían la extensión de una zona de paz, estabilidad y prosperidad en Europa.
- En segundo lugar, las reformas económicas llevadas a cabo en estos países han traído consigo elevadas tasas de crecimiento y mejores perspectivas de empleo para estos países.
- El mercado común de consumidores se ha ampliado de 370 millones de ciudadanos a más de 450 millones, lo que convierte a la Unión

Europea en uno de los espacios comerciales mayores del mundo.

- La ampliación ha supuesto un impulso para la Unión Europea en todos sus ámbitos, reforzando su papel en la escena internacional.

EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO Y LA AMPLIACIÓN

La ampliación a 25 países de la Unión Europea se ha reflejado inmediatamente en sus instituciones de gobierno. Los ciudadanos de los nuevos estados miembros ya han participado en unas elecciones al Parlamento Europeo como las celebradas el pasado mes de junio. La nueva Comisión Europea, que entrará en funcionamiento el próximo 1 de noviembre, contará con un comisario por cada estado miembro.

Y en lo relativo al Tribunal de Cuentas Europeo, esta institución se ha venido preparando desde largo tiempo atrás para dar entrada a 10 nuevos miembros, dando así cumplimiento a la disposición del Tratado de Niza que establece una paridad entre el número de estados de la Unión y el de miembros del Tribunal. Desde mayo de 2004 el Tribunal cuenta ya con 9 nuevos miembros en el ejercicio de sus funciones, esperándose la incorporación del último que resta, el correspondiente a Chipre, para las próximas semanas, una vez recibido el visto bueno del Consejo y el Parlamento.

En este largo proceso, el Tribunal de Cuentas Europeo ha participado activamente. La cooperación con las Entidades de Fiscalización Superior de los países de Europa central y oriental comenzó en 1993, cuando el Tribunal organizó el primer encuentro de los presidentes de dichas instituciones en Berlín. El objetivo fue intercambiar experiencias en el contexto de la creación o la reorganización de las Entidades de Fiscalización Superior en las jóvenes democracias.

Desde 1997, el Tribunal de Cuentas Europeo y las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados miembros han intensificado su cooperación con estos países y sus Entidades de Fiscalización Superior, tanto en el plano formal como en el prác-

tico, con el fin de permitir el intercambio periódico de información, armonizar las metodologías de fiscalización y promover la formación profesional. La mayoría de estos países se convirtieron en candidatos oficiales a la adhesión a la UE. Para ello, se ha contado con la valiosa colaboración de SIGMA (Apoyo a la mejora de las instituciones públicas y los sistemas de gestión en los países de Europa central y oriental), que se creó en 1992 por iniciativa conjunta de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la UE, y es financiada principalmente por esta última.

Tras la ampliación del 1 de mayo de 2004, continúa la cooperación con las Entidades de Fiscalización Superior de los países candidatos restantes (Bulgaria, Croacia, Rumanía y Turquía), así como con las de otros países de Europa central y oriental que han participado desde el principio (Albania).



ORGANIZACIÓN Y REFORMA INTERNA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Además de esta contribución al proceso de adhesión de los nuevos estados miembros, el Tribunal de Cuentas Europeo ha emprendido una reforma interna en todo lo relativo a su organización y estructura para hacer la institución más eficaz en el cometido de sus funciones.

Esta reforma, que es consecuencia directa de la ampliación y del Tratado de Niza, tiene como objetivo asegurar su eficacia respetando su marco jurídico. Desde el punto de vista funcional no se prevén grandes ajustes, pues el marco competencial será el mismo. Así lo determina el Tratado de Niza y así lo refleja el texto del Tratado que instituye la primera Constitución para Europa: "El Tribunal de Cuentas Europeo es la institución que efectúa la fiscalización o control de las cuentas que forman los ingresos y los gastos de la Unión y garantiza la buena gestión financiera".

De este modo, el Tribunal no dispone de competencias jurisdiccionales ni de poder de decisión o sanción. Sus competencias son exclusivamente de orden administrativo y se manifiestan en la formulación de observaciones y dictámenes.

Con relación a su función de control, el Tribunal verifica la legalidad y la regularidad de las cuentas, de los ingresos y de los gastos del Presupuesto de la Unión Europea. También analiza la buena gestión financiera, es decir, si las operaciones se llevan a cabo con economía, eficacia y eficiencia.

En cuanto a los instrumentos del Tribunal, no se esperan tampoco grandes cambios. Continuará centrándose en la elaboración del Informe Anual y en la declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y sobre la legalidad y regularidad de las operaciones correspondientes. Igualmente se adoptarán Informes Especiales plasmando observaciones sobre cuestiones particulares y dictámenes sobre cuestiones relativas a los reglamentos de carácter financiero.

El proceso de reforma del Tribunal se circunscribe, por lo tanto, a su organización y a su estructura. La reforma del Tribunal tiene como objetivo asegurar su

eficacia respetando el marco jurídico y dar más competencias a los grupos de auditoría, con la idea de crear, en un futuro cercano, cámaras o secciones capaces de adoptar informes sin necesidad de someterlos al pleno. Al mismo tiempo, la toma de decisiones por el Colegio se ha agilizado al establecer dos categorías de puntos en el orden del día (adopción con o sin discusión). Éstas son algunas de las reformas emprendidas por el Tribunal de Cuentas para ajustar su estructura y funcionamiento a una Europa ampliada a 25 estados miembros.

Pero todavía son muchos los retos y las necesidades de reforma que tanto el Tribunal de Cuentas Europeo, como todos los organismos que participan en el control del gasto público comunitario, tendrán que hacer frente.

LAS CARACTERÍSTICAS DEL GASTO PÚBLICO EUROPEO

Para legitimar el gasto público europeo, la Unión debe hacer siempre por mejorar sus sistemas de control y de protección de sus intereses financieros. Esta necesidad se hace todavía más imperiosa desde el momento en que el gasto público europeo se lleva a cabo en una Unión que engloba a 25 países con más de 450 millones de ciudadanos.

Los nuevos países serán todos receptores de fondos comunitarios (agricultura, desarrollo regional, fondo social, etc). Su entrada conllevará una redistribución profunda del gasto y modificará el mapa de las subvenciones en Europa. La legitimación del gasto y un buen sistema de gestión y control del mismo se hacen indispensables para dar más seguridad al ciudadano de la correcta utilización de los recursos puestos a disposición de la Unión Europea.

Aparte de su distribución geográfica, existen otros dos grandes aspectos que caracterizan el gasto público comunitario:

- De un lado, más del 80% de los fondos comunitarios son gestionados y controlados por las administraciones de los estados miembros.
- Por otro lado, se trata de un presupuesto de transferencias a otras administraciones públicas, donde los fondos comunitarios se destinan a financiar o

cofinanciar medidas o políticas que se integran en el conjunto de la acción pública desarrollada en los distintos niveles políticos y administrativos europeos (Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos).

En este contexto se desarrollan actualmente las relaciones de cooperación con las Entidades de Fiscalización Superior en los estados miembros.

COOPERACIÓN CON LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

Vistas las características del gasto público europeo, la necesidad de cooperación es evidente y extensiva también a los órganos de control externo de las entidades regionales (sobre todo en el caso de España y de la República Federal de Alemania).

Pasemos revista a los mecanismos de cooperación existentes. El marco jurídico lo establece el artículo



248 del Tratado de las Comunidades Europeas, que prevé la cooperación entre nuestra institución y las instituciones nacionales de control de los Estados miembros en los siguientes términos:

"En los Estados miembros, el control se efectuará en colaboración con las Instituciones Nacionales de Control... El Tribunal de Cuentas y las instituciones nacionales de control de los Estados miembros cooperarán con espíritu de confianza y manteniendo su independencia".

De este modo, los Tribunales nacionales apoyan las auditorías efectuadas por el Tribunal de Cuentas Europeo; facilitan el programa de visitas y reuniones; hacen de puente con los departamentos de la administración que han de ser controlados y aseguran el intercambio de información. En el caso español, en esta tarea participan también de un modo práctico -por ejemplo, acompañando a los auditores europeos- los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas.

La cooperación entre las instituciones nacionales de control y el Tribunal se desenvuelve a través del Comité de Contacto de la UE, consistente en el propio Comité, compuesto por los Presidentes de las instituciones nacionales de control (incluido el Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo), el Comité de Agentes de Enlace y los grupos de trabajos creados para tratar de temas concretos de auditoría.

El Comité de Contacto de la UE se reúne al menos una vez al año para promover la cooperación y llevar a la práctica iniciativas conjuntas. La preparación de estas reuniones corre a cargo de los agentes de enlace, que se reúnen al menos dos veces al año. Estos agentes se encargan asimismo de coordinar la planificación de los controles del Tribunal en los Estados miembros y de organizar los grupos de trabajo sobre temas concretos de auditoría y los intercambios periódicos de información.

Como señalábamos anteriormente, en 1997, el Tribunal y el Comité de Contacto establecieron una estructura paralela de colaboración con las institu-

ciones nacionales de control de los países candidatos para contribuir a facilitar su integración en la Unión Europea tras la adhesión.

En algunos casos, el Tribunal de Cuentas Europeo ha realizado visitas de fiscalización junto con auditores de otras instituciones nacionales de control, particularmente dentro del programa PHARE.

Además de la cooperación mencionada que representan las visitas de fiscalización en los Estados miembros, las instituciones nacionales de control envían en comisión de servicio al Tribunal expertos nacionales que participan en el trabajo ordinario de auditoría de nuestra Institución.

El Comité de Contacto de la UE elaboró en 2003 los principios rectores de la cooperación entre el Tribunal y las instituciones nacionales de control. Estos principios ilustran el interés de avanzar por esta senda y abren nuevas posibilidades de cooperación. Los principios rectores más destacados están en sintonía con el interés común que reviste el trabajo conjunto para mejorar la fiscalización de los fondos comunitarios.

Por todo ello, la relación ha de basarse en un espíritu de confianza y, al mismo tiempo, en la independencia de cada una de las instituciones; todas ellas deben decidir con plena independencia las actividades de cooperación en que desean participar y la información sobre esas actividades se comunicará a todos los miembros. Por otro lado, el Tribunal y las instituciones nacionales de control se han comprometido a explorar cuáles son los ámbitos de posible interés.

Gracias a las reuniones periódicas mantenidas entre el Tribunal y las instituciones nacionales de control, los participantes trabajan juntos con objeto de estrechar su cooperación, como exige el Tratado.

El Comité de Contacto confeccionó en 2003 una "larga lista" de posibles ámbitos de cooperación, tales como la creación de un grupo de trabajo sobre fondos estructurales que presentará al Comité su informe definitivo el próximo mes de diciembre. Otros temas

debatidos son el del control de los fondos agrícolas o el grupo de trabajo para la lucha contra el fraude en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

La “larga lista” de posibles ámbitos de cooperación no es restrictiva y está sujeta a una revisión constante con vistas a su ampliación. Si bien, y tal y como acabo de describir, las Entidades de Fiscalización Superior cooperan estrechamente con el Tribunal de Cuentas Europeo, lo cierto es que todavía existe campo para avanzar en la cooperación y sobre todo en la coordinación en el trabajo de auditoría.

Recordábamos anteriormente cómo el gasto público europeo es gestionado en un 80% por las administraciones nacionales, regionales o locales. Sin embargo, no existe todavía una coordinación eficaz para el control entre los distintos organismos que pueden participar en la gestión y control de fondos comunitarios.

Este hecho puede llevar en ocasiones a duplicidades en el control mientras que en otros casos se puede producir falta de control. Conviene en este momento recordar brevemente cuántos organismos pueden llegar a participar en el control de programas financiados o cofinanciados por fondos comunitarios: en el ámbito del control interno desde los distintos cuerpos de intervención de las distintas administraciones, hasta la propia Comisión Europea; en el ámbito del control externo, el Tribunal de Cuentas Europeo, los Tribunales de Cuentas Nacionales o los Órganos Regionales de Control Externo.

No me resisto a la tentación de repetirles el caso hipotético ideado por mi compañero en el Tribunal de Cuentas Europeo, el Señor Reynders. Se trata de una caricatura que permite ilustrar lo absurdo de un sistema de control carente de coordinación.

Imaginemos una pequeña empresa instalada en una región española elegible para un objetivo de los fondos estructurales y que se beneficia de un crédito otorgado por el Banco Europeo de Inversiones con una cláusula de bonificación de interés financia-

da con una subvención del presupuesto comunitario. La empresa podría, además, recibir una ayuda otorgada por el Estado o por la Comunidad Autónoma. Pues bien, esta empresa podría ser controlada el mismo año por los siguientes organismos:

- El Banco privado que gestiona el crédito o el propio BEI.
- La Consejería de la Comunidad Autónoma responsable de los fondos estructurales.
- La unidad de evaluación de la Dirección General de la Comisión europea, “Regio”.
- El Servicio de Auditoría Interna de la Comisión.
- La Intervención General del Estado.
- La Intervención General de la Comunidad Autónoma.
- El Tribunal de Cuentas Europeo.
- El Tribunal de Cuentas de España.
- El Órgano de Control Externo de la Comunidad Autónoma.

Para mayor desgracia del contribuyente, esta decena de organismos realizará un control limitado, referido únicamente a la parte de la subvención concedida por su administración de origen. Ninguno de estos organismos se pronunciará sobre los resultados globales obtenidos por los fondos públicos puestos a la disposición de la empresa.

Es en este ámbito donde existe, sin duda, campo para la coordinación en el control del gasto financiado con fondos comunitarios.

EL MODELO DE AUDITORÍA ÚNICA

Sobre este aspecto trata el dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo 2/2004 emitido el pasado mes de abril sobre el modelo de auditoría única. Este dictamen fue emitido a raíz de la solicitud del Parlamento Europeo al Tribunal de Cuentas Europeo, para que éste emitiera su opinión sobre la viabilidad de introducir un modelo de auditoría única aplicable al presupuesto de la Unión Europea, en el que cada uno de los distintos niveles de control pueda basarse en el anterior, y de esta forma reducir la carga sobre el

objeto de la auditoría, aumentando su calidad, y todo ello sin minar la independencia de las instituciones de control en cuestión.

La finalidad del “modelo de auditoría única” es desarrollar en la Unión Europea un marco de control interno eficiente y eficaz, que garantice la fiabilidad de los resultados y permita su utilización por todos los intervinientes del sistema.

El Tribunal cree que la protección de los intereses financieros de la Unión Europea se vería muy reforzada por la instauración de un sistema coherente y global de controles internos sobre el presupuesto comunitario, basado en un marco de control interno aplicable en todos los niveles de administración de las Instituciones europeas y los Estados miembros.

Es importante señalar que, aunque el “modelo de auditoría única” corresponde a los sistemas de control interno, su instauración resultaría muy útil para el control externo, es decir, para el Tribunal de Cuentas Europeo, y las instituciones nacionales de control.

Aunque no forman parte, por definición, del marco de control interno, el Tribunal y las instituciones nacionales de control tienen un interés profesional en que dicho marco funcione eficazmente y entre sus tareas figuraría la de fiscalizar el funcionamiento de los sistemas de control interno, lo que permitiría una mayor racionalización de estos sistemas y su utilización por el Tribunal y las instituciones nacionales de control en el contexto de la fiscalización general de los fondos comunitarios.

Este modelo tiene en consideración y se apoya en las normas de auditoría internacionales, elaboradas en concreto por la “International Federation of Accountants”(IFAC), y por la INTOSAI, que constituyen un marco para la relación entre el control externo y el control interno, así como para la utilización del trabajo de otros auditores.

Aunque las Instituciones Nacionales de Control no tienen competencias oficiales en lo que se refiere al control interno o externo del presupuesto de la

Unión Europea, el Tratado les exige no obstante que colaboren con el Tribunal de Cuentas Europeo en el cumplimiento de su misión.

Por otra parte, el Tratado por el que se establece la primera Constitución para Europa (artículo III-313) dispone que “las leyes europeas (...) determinarán las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto, así como las responsabilidades derivadas”.

Éste es un campo en el que las Instituciones europeas y los Estados miembros pueden trabajar en estrecha cooperación con el fin de desarrollar un marco jurídico que permita aplicar toda mejora del control de los fondos comunitarios, como la que representaría la viabilidad de la aplicación de este “modelo de auditoría única”.

CONCLUSIÓN

A modo de conclusión quisiera subrayar de nuevo la significación histórica de la ampliación de la Unión Europea a 25 países, y el reto que para el control del presupuesto comunitario ello significa.

El Tribunal de Cuentas Europeo ha colaborado estrechamente con las Entidades de Fiscalización Superior de los nuevos Estados miembros con el fin de prepararlas para su ingreso en la Unión Europea, y el Tribunal ha adecuado su organización y su estructura a la nueva configuración de 25 miembros, dando así cumplimiento a lo dispuesto por el Tratado de Niza.

La cooperación con las Entidades Superiores de Fiscalización se hace, en esta Europa de 25 países y más de 450 millones de ciudadanos, más importante que nunca, y se imponen todos los esfuerzos posibles para trabajar en la cooperación y coordinación.

En este sentido, el modelo de auditoría única recogido por el dictamen del Tribunal 2/2004 abre una perspectiva de mayor cooperación y coordinación entre los organismos que participan en el control del gasto comunitario, perspectiva abierta al legislador para promover un marco jurídico que permita aplicar toda mejora al control de los fondos comunitarios.