

ENTREVISTA

Juan Ramallo

Miembro de la Sala III “Acciones Exteriores” del Tribunal de Cuentas Europeo

“La crisis financiera ha planteado nuevas cuestiones relacionadas con la Auditoría Pública en la Unión Europea”



PERFIL

Nacido en Palma de Mallorca.
Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad Autónoma de Madrid.
Catedrático en la Universidad de Valladolid y en la Universidad de las Islas Baleares.
Ha publicado numerosos trabajos sobre la descentralización fiscal y los recursos tributarios, y también ha traducido al castellano varias obras clásicas en el campo del Derecho.
Diputado a Cortes en la segunda y tercera legislatura (1982-1989).
Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo desde el 1 de marzo de 2006.

Auditoría Pública.- ¿Qué tipos de control predominan en el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) y cuales considera que son las carencias más importantes que en su opinión tienen este tipo de controles?

El TCE lleva a cabo tres tipos distintos de auditoría (financiera, de conformidad y de gestión) que persiguen dar respuesta, respectivamente, a las tres preguntas siguientes: I) ¿Reflejan fielmente los estados financieros, en todos los aspectos significativos, la situación y los resultados financieros y los flujos de tesorería del ejercicio, de conformidad con el marco de información financiera aplicable?; II) ¿Son conformes las operaciones,

en todos los aspectos significativos, a los marcos legal y reglamentario aplicables?; III) ¿Es correcta la gestión financiera, es decir se han mantenido al mínimo los fondos empleados (economía), se han logrado los resultados con el menor número de recursos posible (eficiencia) y se han cumplido los objetivos (eficacia)? Estos tres tipos de auditorías nos permiten responder a las obligaciones establecidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Más que hablar de carencias de dichos controles, me gustaría resaltar sus virtudes. Los resultados del trabajo del Tribunal son utilizados por la Comisión, el Parla-

mento y el Consejo, así como por los Estados miembros, para mejorar la gestión financiera del presupuesto de la Unión Europea (UE), y constituyen un elemento fundamental del procedimiento anual de aprobación de la gestión en virtud del cual el Parlamento, a partir de las recomendaciones del Consejo, decide si la Comisión ha cumplido o no sus obligaciones referentes a la ejecución del presupuesto del año anterior. De este modo, como auditor externo de la UE, el TCE contribuye a mejorar la gestión financiera de la UE y ejerce de vigilante independiente de los intereses financieros de los ciudadanos de la Unión.

A.P. – En un momento en que algunas voces se plantean la necesidad de evitar duplicidades en las instituciones públicas y teniendo en cuenta la aplicación del principio de subsidiaridad en el ámbito del control de las finanzas públicas de la Unión, ¿considera necesaria la continuidad, con las actuales funciones que tienen atribuidas, del TCE, los Tribunales de Cuentas nacionales y los autonómicos o tal vez cabría reorganizarlos? ¿En qué sentido?

El principio que, según el Tratado de Funcionamiento, rige las relaciones entre los distintos órganos de control externo no es el de subsidiaridad sino el de colaboración (Artículo 287.3). La reorganización a que usted se refiere –sin duda necesaria desde mi punto de vista – debe realizarse dentro de aquel principio y sin contradecirlo. Se puede llevar a cabo a través de distintos instrumentos como son, por ejemplo, las auditorías conjuntas entre el TCE y los órganos superiores de control de los Estados miembros como en la actualidad se está realizando con Italia y las que se han realizado el año pasado con Dinamarca, Países Bajos y República Checa.

A.P. – En su opinión, ¿existe garantía de una mínima calidad en el control de los fondos comunitarios? ¿Existen diferencias notables en la calidad del control según el Estado Miembro (EM) que lo realice? ¿Qué EM's deben asumir más reintegros?

Los controles de los fondos de la Unión han evolucionado bastante durante los últimos años y prueba de ello son los resultados de la auditoría anual de conformidad que realiza el TCE sobre la ejecución del presupuesto de

la Unión. Cada vez son menos las operaciones auditadas con errores (lo que llamamos la frecuencia de errores) y la tasa de error registra una tendencia a la baja en los últimos años. Es cierto que el Tribunal considera que los sistemas de supervisión y control existentes, en especial en lo que concierne a la gestión compartida entre la Unión y los Estados (fondos estructurales y agricultura), son todavía sólo parcialmente eficaces. Las mayores debilidades las encuentra el Tribunal en los controles efectuados a nivel de Estado miembro por sus organismos de gestión y control nacionales y/o regionales.

Sería incorrecto comparar los sistemas de supervisión y control de dos o más países porque dentro de un sólo país existen innumerables sistemas. A modo de ejemplo le puedo decir que un determinado programa operativo en España puede tener unos ocho organismos encargados para la gestión (institutos como el ICO, diferentes ministerios, consejerías de las Comunidades Autónomas, etc.) y cada uno de ellos tiene sus propios mecanismos de gestión y control. Posiblemente unos lo hagan mejor que otros y lo deseable es que los que no lo hacen bien mejoren sus procedimientos. Además, no se puede hablar igual de países que reciben cantidades distintas de fondos de la Unión, por ejemplo Luxemburgo, que tiene asignado 65 millones de euros para 2007-2013 de fondos estructurales, que hablar de España que tiene asignados 35 mil millones de euros para el mismo periodo.

En lo que concierne a España todavía existen áreas que requieren cierta atención por parte de los organismos encargados de la gestión y control de los fondos, en especial en los fondos estructurales y de cohesión. España aparece con bastante frecuencia en las reservas que emiten los directores generales para la Política Regional (REGIO) y de Empleo (EMPL) en sus declaraciones anuales sobre la ejecución del presupuesto. Esto significa que la Comisión tiene elementos que sugieren que los sistemas de gestión y de control de un número considerable de organismos presentan debilidades significativas.

En cualquier caso, la comparación entre Estados es imposible porque el TCE no hace auditorías por Estado

miembro sino sobre la globalidad del presupuesto de la Unión.

A.P. – Teniendo en cuenta que el último Barómetro publicado sobre la corrupción mundial en el año 2010 indica unos porcentajes especialmente alarmantes en Europa acerca de la percepción que tienen sus ciudadanos sobre la misma, (7 de cada 10 ciudadanos opinan que ha aumentado en los últimos 3 años), ¿considera que desde nuestras instituciones se puede hacer algo para cambiar esa percepción?

No todos los organismos de control externo tienen las mismas competencias (enjuiciamiento y fiscalización). Dadas nuestras competencias, la mejor contribución para luchar contra el fraude es ser implacable cuando surjan situaciones dudosas. No es el cometido del TCE investigar casos de fraude. Para eso existe la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF). Lo que si hacemos es comunicar a la OLAF todos los casos en que nuestros auditores consideran que existen sospechas de fraudes, así como en algunos Estados se acude a los tribunales ordinarios.

También es nuestra obligación, y hacemos un gran hincapié en ello, la de transmitir a los ciudadanos el mensaje de que cuando el TCE habla en sus informes de errores, no se está refiriendo a casos de fraude. Sin embargo, a muchos periodistas, por falta de conocimiento o simplemente porque buscan el sensacionalismo, les gusta mezclar estos conceptos.

A.P. – ¿Llegaremos a aprobar y aplicar a corto o a medio plazo unas mismas normas de contabilidad para el sector público de la Unión Europea? ¿Y las de auditoría?

Las normas de contabilidad del sector público son competencia de los Estados y ahí el TCE tiene un papel bastante limitado. En nuestro trabajo sobre la auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas auditamos en especial la contabilidad de la Comisión que no tiene por que aplicar las mismas normas que los diferentes Estados. Además en nuestras auditorías de conformidad auditamos tanto administraciones públicas como entidades privadas y podemos realizar bien nuestro trabajo aunque las normas contables no sean las mismas.

En lo que concierne a la segunda parte de la cuestión, ahí sí la fiscalización realizada por el TCE se ajusta a las Normas Internacionales de Auditoría (NIA), que se aplican tanto en el sector público como en el privado. Las normas existentes sin embargo no regulan en la misma medida el tipo de auditoría de conformidad emprendida por el Tribunal, el cual por otra parte participa activamente, junto con las instituciones nacionales de control, en el desarrollo de normas internacionales elaboradas por organismos normalizadores (*International Organization of Supreme Audit Institutions*– INTOSAI, *International Federation of Accountants*– IFAC). Yo creo que en conjunto vamos avanzando en la buena dirección.

A.P. – Tras la crisis financiera y económica mundial que se inició en 2007, y a la vista de las medidas que ha adoptado Unión Europea para apoyar la sostenibilidad del sector financiero, y favorecer la recuperación y el crecimiento económico, ¿considera que éstas han sido acertadas? ¿Han arbitrado algún instrumento que permita acreditar si se han cumplido los objetivos previstos?

Es cierto que la crisis que vivimos se inició en 2007 y todavía a día de hoy (octubre de 2011) tenemos Estados rescatando a bancos como es el ejemplo más reciente de Bélgica, Francia y Luxemburgo que probablemente tengan que intervenir en el Dexia. Esto significa que la crisis no se puede resolver con unas cuantas medidas que se adoptan en un determinado momento y esperar que produzca resultados inmediatos. Posiblemente las medidas que se han tomado han sido necesarias en su momento y han frenado el impacto de la crisis en la sociedad.

El tiempo nos dará la perspectiva necesaria para saber si las medidas que se han adoptado y que todavía se están adoptando han sido las idóneas. Lo que sí es cierto es la lentitud en su aplicación por los órganos de la Unión aunque esa lentitud pueda responder a posiciones e intereses internos de determinados Estados miembros.

A.P. – En el documento de posición del TCE, sobre las consecuencias de la actual crisis económica y financiera en la rendición de cuentas, la fiscalización del sec-

tor público de la UE y la función del TCE aprobado del 19 de mayo de 2011, se expone que los cambios en la arquitectura de política económica de la Unión han suscitado nuevos retos en lo que se refiere a la rendición de cuentas, a la transparencia y a la fiscalización del sector público ¿Cuáles son estos cambios y a qué nuevos retos se refiere?

La crisis financiera ha planteado nuevas cuestiones relacionadas con la auditoría pública en la UE. Conforme a su mandato, el Tribunal fiscalizará los nuevos organismos de supervisión, los mecanismos de ayuda garantizados por el presupuesto de la UE y, en la medida de lo posible, la actividad desplegada por la Comisión dentro del “Semestre Europeo”. Ahora bien, existen casos en que los dispositivos de auditoría pública son insuficientes. Por ejemplo, el Tribunal considera que el Tratado que establece el “Mecanismo Europeo de Estabilidad” tendría que prever disposiciones para la auditoría pública externa.

El Tribunal señala también que las instituciones europeas competentes, en particular el Parlamento Europeo y el Consejo, deberían reflexionar sobre los aspectos de rendición de cuentas y transparencia en una serie de casos tales como las normas de contabilidad y auditoría habituales, las actividades de la banca central y el seguimiento de las políticas fiscales ante las nuevas reglas que se están definiendo.

A.P. – ¿Cuáles son los casos de insuficiencia de los dispositivos de auditoría pública que ha identificado el Tribunal? ¿Por qué una auditoría externa?

El Comité de Contacto de las Entidades Fiscalizadas Superiores de la Unión Europea se han reunido en Luxemburgo los días 13 y 14 del pasado mes de octubre y en su Resolución CC-R-2011-01 ha recordado el principio para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales incluido en las Normas Internacionales para las Entidades Fiscalizadoras Superiores es que todas las instituciones internacionales financiadas o soportadas por fondos públicos debe ser objeto de auditoría por parte de una institución de auditoría superior para promover una buena gobernanza, transparencia y rendición de cuentas. Se justifica una audito-

ría externa para asegurar el carácter de independencia del auditor en la defensa de los intereses financieros de los ciudadanos de la Unión.

A.P. – ¿Tienen ustedes problemas con la rendición de cuentas y la transparencia? ¿Existen organismos que hoy por hoy escapan al control del TCE?

Hasta hoy el TCE ha podido realizar sus auditorías de acuerdo con los requisitos establecidos en el Tratado, incluso en los casos limite como es el caso del Banco Europeo de Inversiones (BEI) que es un organismo independiente de la Comisión Europea, el TCE audita los fondos europeos que gestiona dicho banco.

A.P. – En el mencionado documento de 19 de mayo de 2011, el Tribunal señala que las instituciones europeas competentes deberían reflexionar sobre los aspectos de rendición de cuentas y transparencia en una serie de casos, entre otros, en las actividades de banca central y seguimiento de las políticas fiscales, ¿qué función en estos casos desempeña en la actualidad el Tribunal y cuáles son a su juicio las que debería desempeñar?

La crisis financiera y económica que se inició en 2007 ha tenido consecuencias trascendentales para la UE, que ha respondido a ella adoptando medidas para apoyar la sostenibilidad del sector financiero, favorecer la recuperación y el crecimiento económicos y prestar ayuda financiera a los Estados miembros. Los cambios producidos en la arquitectura de la política económica de la Unión han suscitado nuevos retos en lo que se refiere a la rendición de cuentas, a la transparencia y a la fiscalización del sector público.

El Tribunal considera –y este es el principal mensaje del documento al que usted se refiere– que las nuevas medidas han de respetar el principio de que siempre que estén en juego fondos públicos debe haber normas que garanticen suficientemente la transparencia y la rendición de cuentas del sector público, así como su fiscalización por instituciones públicas. En este sentido, el Comité de Contacto, en la reunión que mencioné anteriormente, acordó que las nuevas disposiciones e instrumentos establecidos a escala nacional, comunitaria e intergubernamentales (en particular entre los países de la zona euro) podría tener implicaciones considerables

para el uso de fondos públicos, incluyendo un mayor riesgo de deficiencias en la rendición de cuentas y la auditoría pública.

Dentro de las medidas mencionadas, se incluye la implantación de un Sistema Europeo de Supervisores Financieros. En el terreno de la supervisión microprudencial, que es la supervisión que se centra en la estabilidad de los componentes de un sistema financiero, se han creado tres nuevos organismos de supervisión, la Autoridad Europea Bancaria (AEB), la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ) y la Autoridad Europea de Valores (AEV), con funciones operativas a partir del 1 de enero de 2011. El Tribunal está encargado de llevar a cabo una auditoría financiera de estos organismos.

Para los Estados miembros que no forman parte de la zona del euro, la UE pudo recurrir a la ayuda financiera del “Mecanismo comunitario de ayuda financiera a medio plazo”, respecto del cual el TCE está autorizado para realizar auditorías.

Respecto los Estados miembros de la zona Euro, la UE creó dos instrumentos temporales. En primer lugar, el “Mecanismo europeo de estabilización financiera” (MEEF) respecto del cual el TCE está facultado para llevar a cabo en el Estado miembro beneficiario los controles o las auditorías financieros que considere necesarios en relación con la gestión de la ayuda.

En segundo lugar, el “Fondo Europeo de Estabilidad Financiera” (FEEF) no prevé la realización de auditoría externas por una entidad pública ya que se trata de una empresa privada, aunque de titularidad enteramente pública, y constituida de acuerdo con el derecho nacional luxemburgués y, en consecuencia, la auditoría externa será de naturaleza privada.

Estos dos instrumentos temporales serán sustituidos en 2013 por uno permanente, el “Mecanismo Europeo de Estabilidad” (MEE). Sobre ello el Comité de Contacto al que antes he referido hizo hincapié en la importancia de asegurar una respuesta eficaz de la auditoría pública a la crisis financiera y económica y sus consecuencias. Las nuevas disposiciones e instrumentos han creado nuevas responsabilidades, oportunidades y desa-

ños para la Unión Europea, las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el TCE. Estas instituciones consideran –en la medida de lo posible y dentro de sus respectivos mandatos– cómo adaptar su trabajo de auditoría al nuevo contexto. En algunos casos, este proceso ya ha comenzado, a través de la introducción de nuevas y actualizadas tareas de auditoría. En este sentido el Comité de Contacto reconoce la llamada a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la zona del euro para que tomen las medidas adecuadas con el fin de llevar a cabo la auditoría externa pública del MEE, de acuerdo con las normas internacionales de auditoría. El Comité de Contacto ha adoptado una resolución específica sobre este tema.

A.P. – Y ya para finalizar, ¿cuál considera que ha sido su principal aportación y de cuál se considera más orgulloso?

En febrero del próximo año se cumplirán seis años de mi mandato como miembro español del Tribunal de Cuentas Europeo y durante este periodo estuve más de cuatro años como miembro del Tribunal responsable de las auditorías de los recursos de la Unión, y casi dos años en la Sala III que se ocupa de las auditorías de las acciones externas. En cuanto a los recursos, además de la responsabilidad del capítulo correspondiente del Informe Anual, impulsé las auditorías de la buena gestión financiera sobre todo en el impuesto aduanero, que no se realizaban desde 2001, habiendo presentado cinco informes. Como responsable de acciones exteriores he estado al cargo de las auditorías de gestión sobre la Asistencia a Croacia, Agua y Saneamiento en los países ACP y Asistencia a la comunidad turca en la Isla de Chipre. Una gran satisfacción fue para mí participar activamente en el grupo de trabajo del Tribunal encargado de su reorganización y, como consecuencia, en la redacción del reglamento interno aprobado por el Consejo el año pasado.