

El papel del Tribunal de Cuentas Europeo en la Unión Europea

Balance y perspectivas

Antoni Castells

Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo

El pasado mes de octubre se celebró el XX aniversario de la creación del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE). Esta es, pues, una buena ocasión para exponer algunas consideraciones de orden general sobre las características de dicha institución y su contribución al proceso de integración europea.

Resulta particularmente significativo y digno de ser subrayado que desde hace veinte años las Comunidades Europeas dispongan de un Tribunal de Cuentas. Es un signo de la voluntad de rigor y transparencia en la gestión presupuestaria que preside dichas Comunidades, expresada en aquel momento por el Parlamento Europeo a través de la figura del Presidente de su Comisión de Control Presupuestario, Heinrich Aigner, quien insistió decisivamente en la necesidad de crear un Tribunal de Cuentas comunitario.

La institución se ha ido desarrollando a lo largo de las dos últimas décadas, perfilando los rasgos que actualmente la identifican. Muchos de ellos merecerían un análisis o un comentario, pero en esta ocasión voy a referirme tan sólo a algunos de ellos: al papel institucional y político del Tribunal, a las características del presupuesto comunitario que contribuyen a conformar de una determinada manera la actividad del Tribunal y al necesario equilibrio que

debe existir, al realizar su tarea, entre el control de legalidad y regularidad (*"audit" financiero*) y el de la buena gestión financiera (*"performance audit" o "value for money audit"*).

El TCE y el control democrático del presupuesto

El Tribunal de Cuentas Europeo, creado por el Tratado de Bruselas de 22 de julio de 1975, entró en funciones en octubre del año 1977. Alcanzó su rango actual de institución comunitaria (que comparte con el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia) el 1 de noviembre de 1993, con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. El reciente Tratado de





Amsterdam ha confirmado este máximo rango del Tribunal a través de su inclusión en el artículo E del Tratado de la Unión Europea, lo que constituye su reconocimiento formal como institución de la Unión.

El TCE ha cumplido, pues, veinte años de existencia. El balance de estos años es positivo. Han sido unos años de fuerte crecimiento del presupuesto comunitario, extensión de la Comunidad hacia nuevos campos de actividad, incorporación de nuevos estados miembros, entre ellos España, entrada en vigor del mercado único y de asentamiento de las bases para avanzar hacia la moneda única. Y, por encima de todo, han sido años que han permitido avanzar decididamente en el proceso de integración europea y en la construcción política de Europa. El Tribunal de Cuentas, garantía última, en definitiva, de la correcta utilización del presupuesto comunitario, ha estado presente y ha contribuido, en la parte que le corresponde, a que ello sea posible.

Se trata ahora de mirar hacia el futuro. La capacidad que el TCE ha demostrado para colaborar en el fortalecimiento de la Unión a través del control de la gestión financiera de sus instituciones le va a permitir jugar un papel importante en la compleja etapa que la Unión europea tiene ante sí. Una etapa decisiva, en la que habrá que hacer frente a algunos desafíos de especial importancia como son el nacimiento de la moneda única y la incorporación a la Unión de los países del Este de Europa.

Todo ello supondrá un paso de gran relevancia, que la Unión no podrá dar sin un reforzamiento del proceso de integración política. Es por esta razón que la continuidad del proceso difícilmente podrá mantenerse, como hasta ahora, sin abordar a fondo dos elementos esenciales: por un lado, la reforma de las instituciones y, por otro lado, la revisión y probablemente el fortalecimiento de las políticas comunitarias y de los mecanismos de financiación de las actividades de la Comunidad, aspectos todos ellos tratados de forma insuficiente en el Tratado de Amsterdam.

En el fondo de la dificultad de avanzar en la solución de estos problemas subyace, evidentemente, la tensión, que está en la base de todo el proceso de construcción europea, entre unas líneas de fuerza de carácter más bien federal, y otras de carácter más bien confederal. Entre el poder de las instituciones comunitarias y el de los Estados miembros. Esta tensión es lógica e inevitable, y en alguna medida tiene una fuerte capacidad de dinamización. En este marco, tan complejo y lleno de desafíos, en el que las cuestiones de tipo presupuestario ocupan un lugar tan relevante, es donde el Tribunal de Cuentas Europeo deberá inscribir su actividad en el futuro.

El TCE es concebido a menudo, pese a su rango de institución comunitaria, como un organismo de carácter técnico con una función esencialmente instrumental. Se trata, ciertamente, de un organismo altamente especializado, pero hay que evitar caer en una visión estrecha y deformada de su papel. Hay que tener muy presente la dimensión político-institucional fundamental del Tribunal, como de pieza clave para el proceso de construcción política europea. La transparencia en la gestión presupuestaria, a la que sin duda contribuye eficazmente la acción del TCE, permite ofrecer a los Estados miembros y a los ciudadanos europeos la necesaria garantía de la corrección con que se gestionan los fondos aportados al presupuesto comunitario. El Tribunal es, desde este punto de vista, un "generador de confianza" en las estructuras comunitarias.



Tribunal de Cuentas Europeo

El control de las Finanzas de la Unión Europea



El Tribunal de Cuentas Europeo no elabora sus informes y recomendaciones para sí mismo. Los elabora para que el legislativo comunitario esté en condiciones reales de controlar la acción del ejecutivo en el dominio, la ejecución del presupuesto, en el que esta acción se materializa predominantemente. Para que la tarea del Tribunal resulte útil, su actividad debe estar al servicio de unos poderes real y plenamente democráticos. De unos poderes legitimados democráticamente para llevar a cabo su misión. Y ello concierne tanto al poder ejecutivo, del que en buena medida es depositaria la Comisión Europea, como al legislativo, compartido por el Parlamento y el Consejo.

Cuando esta legitimidad democrática es insuficiente, el Tribunal de Cuentas no puede cumplir adecuadamente su misión de ayudar al control del ejecutivo por el legislativo y se corre el riesgo de que su contribución sea mal empleada, bien en una clave de utilización partidista, bien en una de devaluación tecnocrática.

Cuando las instituciones europeas no son lo suficientemente fuertes existe, en efecto, el riesgo de que



los informes y observaciones del Tribunal sean utilizados parcialmente e interesadamente por algunos sectores de opinión especialmente reticentes con el proceso de construcción europea. No es la voluntad de controlar eficazmente al ejecutivo, ni la de asegurar un adecuado cumplimiento de los objetivos de las políticas comunitarias lo que prevalece, sino la de utilizar los informes del Tribunal para encontrar en ellos argumentos (más o menos apropiados) para la defensa de determinadas posiciones "apriorísticas". Es evidente que los informes del TCE (como los de cualquier Tribunal de Cuentas) son utilizados en el debate político. Forma parte del juego democrático que ello sea así. Pero cuanto más sólidas y enraizadas son las instituciones, más fructífero es el papel del Tribunal. Y cuanto más frágiles y endeblés, por el contrario, más fácilmente puede ser desvirtuado. He aquí el riesgo de instrumentalización partidista al que antes he aludido.

También puede ocurrir que en lugar de utilizar, como debe ser, los informes del TCE para ayudar a orientar la acción política de la Comunidad, la ausencia de liderazgo y consolidación política de algunas instituciones comunitarias conduzcan a la utilización de los informes del Tribunal en una clave meramente técnica, lo que sería, a mi juicio, equivocado. Se trata, en este caso, del peligro que existe de que las instituciones comunitarias responsables de la aplicación y ejecución del presupuesto, carentes de un auténtico poder político, se deslicen imperceptiblemente hacia un terreno técnico, y hagan del debate del presupuesto un debate más técnico que no eminentemente político, como es deseable que sea.

La Unión Europea constituye una compleja y original realidad institucional. Se trata de una arquitectura institucional que se sustenta sobre un juego de equilibrios entre los diversos poderes (ejecutivo,

legislativo y judicial, que en la Unión Europea tienen además unas características específicas), por un lado, y entre el poder (de orientación federalista) de las instituciones comunitarias y el de los Estados miembros, por otro lado. En este contexto, el TCE mantiene una relación específica con las demás instituciones comunitarias. Por una parte, sus miembros son nombrados por unanimidad por el Consejo, previo informe no vinculante del Parlamento Europeo, a propuesta de los Estados. Por otra parte, los informes -anuales y especiales- del Tribunal son remitidos al Parlamento Europeo y al Consejo, los cuales los utilizan en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria de la Comisión (el llamado "procedimiento de descarga").

El TCE juega un papel significativo en la opinión que Parlamento y Consejo se forman de la actuación de la Comisión, la cual es, evidentemente, en tanto que ejecutora del presupuesto comunitario, el principal objeto de las actuaciones de control del Tribunal lo que establece entre ambos las relaciones habituales entre auditor y auditado. Esta relación tiene su punto álgido en el denominado "procedimiento contradictorio", en base al cual el TCE transmite a la Comisión sus informes para que ésta pueda presentar las alegaciones oportunas a las observaciones efectuadas. Una vez finalizado este proceso, el Tribunal publica sus informes, acompañados de las respuestas de la Comisión, en el *Diario Oficial de las Comunidades*. En el caso del *Informe Anual*, antes de su publicación el TCE lo presenta al Pleno del Parlamento Europeo.

Este resumen del entramado de relaciones habituales entre el TCE y las demás instituciones comunitarias refleja la mencionada complejidad del sistema institucional europeo. No se trata de un sistema arbitrario, sino que responde a la realidad política actual de Europa, y su buen funcionamiento es esencial para el pro-

ceso de integración europea. El Tribunal tiene en este sistema un papel relevante, a través del cual contribuye eficazmente a la consolidación de la Unión Europea. Probablemente en el futuro se pueda avanzar hacia una profunda reforma de este sistema institucional, y la prevista ampliación hacia el Este hace previsible incluso que ello suceda con cierta rapidez. Pero sea cual sea el nuevo sistema institucional adoptado, el Tribunal de Cuentas Europeo seguirá jugando sin duda un papel de primera línea.

Características del presupuesto comunitario

La tarea de control del Tribunal de Cuentas Europeo está condicionada, como es lógico, por las especiales características del presupuesto comunitario. Resulta conveniente destacar algunas de ellas para tener una visión más precisa del marco en el que el TCE debe llevar a cabo su actividad.

En primer lugar, hay que señalar que se trata de un presupuesto relativamente reducido. El presupuesto comunitario alcanzará en 1998 los 91.307 millones de ECUs en créditos de compromiso y 84.727 millo-

El TCE es un "generador de confianza" a la hora de garantizar la corrección en la gestión de los fondos comunitarios



El 80% de los gastos incluidos en el presupuesto comunitario son gestionados por los estados miembros de la Unión Europea

nes de ECUs en créditos de pago. Su ritmo de crecimiento es alto, comparado con el de los presupuestos nacionales: en el período 1986-95, el presupuesto comunitario creció, a precios constantes, en un 5,23% anual, mientras que el promedio de crecimiento de los presupuestos nacionales de los países comunitarios fue del 3,18%. No obstante, se trata de un presupuesto modesto en términos relativos, dentro del conjunto del gasto público de los países comunitarios: en 1995 suponía el 1,25% del PIB comunitario (cuando la totalidad de las administraciones públicas pueden llegar a representar el 40% o el 50% del PIB) y el 2,42% del gasto total de las administraciones públicas de los Estados miembros. Las administraciones locales de los países comunitarios tienen por sí solas un presupuesto diez veces superior al comunitario. Ello no significa, sin embargo, que para ciertos países como Grecia o Irlanda, o para ciertas regiones del sur de Italia, España o Portugal, o para ciertos sectores, especialmente a nivel agrícola y ganadero, el presupuesto comunitario no tenga un impacto de primer orden.

En segundo lugar, hay que subrayar que se trata de un presupuesto atípico, que financia un con-

junto de políticas muy distintas a las habituales en los presupuestos nacionales. Es un presupuesto en el que no figuran gastos de educación, sanidad o defensa. En cambio, las medidas destinadas a la agricultura absorben el 45% de los recursos. Las destinadas al reequilibrio regional, a la corrección de las desigualdades sociales y a la superación de situaciones de crisis, tanto a nivel territorial (zonas industriales o agrícolas en crisis) como personal (paro de larga duración, reciclaje profesional), reciben alrededor del 35%. Las denominadas políticas internas (industria, transportes, energía, etc.) tienen un papel menos relevante, del orden del 6%.

El presupuesto comunitario de cada ejercicio se elabora tomando como referencia un marco financiero global de carácter plurianual, adoptado mediante un Acuerdo institucional del Parlamento, el Consejo y la Comisión, que recibe el nombre de "*perspectivas financieras*". El primer Acuerdo interinstitucional tuvo lugar en 1988 y cubrió el período 1988-1992. Las actuales perspectivas financieras cubren el período 1993-1999, y se ha empezado ya la discusión de las correspondientes al período 2000-2006, en el marco de la Agenda 2000, presentada por la Comisión Europea. Las perspectivas financieras están estructuradas en torno a grandes rúbricas (Política agrícola común, Medidas estructurales, Políticas internas, Medidas exteriores, Gastos de administración y Reservas) en las que se consigna el importe correspondiente a cada año. Estos importes son límites máximos, y en el caso de las medidas estructurales representan también un objetivo de gastos.

En tercer lugar, hay que tener en cuenta la importancia de las políticas de regulación. No hay que caer en la simplificación de creer que la influencia de las políticas comunitarias se limita a aquellas que tienen un claro reflejo presupuestario. Al contrario, en el actual proceso

comunitario son enormemente significativas y tienen una incidencia notable en los Estados miembros una serie de regulaciones y normativas (por ejemplo, las referidas al mercado interior, la competencia o al medio ambiente) que a nivel presupuestario resultan poco relevantes. En ciertos ámbitos y para ciertos Estados miembros puede incluso considerarse que actualmente es más significativo el papel regulador que ejerce la Comunidad en el seno de su entramado normativo, que el impacto económico directo del presupuesto comunitario.

En cuarto lugar, a diferencia de lo que ocurre con los presupuestos nacionales, la gran mayoría de los gastos comunitarios no son pagos por prestación directa de servicios sino transferencias destinadas a subvencionar las actuaciones consideradas prioritarias por las políticas comunitarias, que como hemos visto son básicamente la política agrícola y la realizada a través de los Fondos Estructurales (desarrollo regional y reinserción social, básicamente). Este hecho tiene una evidente trascendencia sobre las tareas de control llevadas a cabo por el TCE, que deben tratar de adaptarse a unos objetivos relativamente distintos de los que suelen ser más habituales en los Estados miembros.

En quinto lugar, figura el hecho de que alrededor del 80% de los gastos incluidos en el presupuesto comunitario no son gestionados por las instituciones comunitarias, sino por los Estados miembros. Ello exige un gran esfuerzo de coordinación y una eficiente articulación entre la Comisión y dichos Estados. Exige establecer fórmulas de colaboración entre ambos, ciertamente, pero ello no debe conducir a la difuminación de las responsabilidades en materia de gestión presupuestaria. Es por ello, que el TCE insiste en la necesidad de que estas responsabilidades aparezcan claramente definidas y en que, cuando ella no es responsable



directa de la ejecución de determinados gastos, la Comisión establezca los adecuados mecanismos de control para cerciorarse de que este ejercicio se lleva a cabo adecuadamente en los Estados miembros.

En sexto y último lugar, hay que referirse a las técnicas de elaboración y ejecución del presupuesto comunitario, técnicas peculiares que también influyen en la tarea de control del Tribunal. En el campo de la elaboración del presupuesto, hay que mencionar la distinción entre "gastos obligatorios" y "gastos no obligatorios". Los primeros son aquellos que deben ser consignados en el presupuesto para permitir a la Comunidad el respeto de sus obligaciones internas o externas, tal como se derivan de los Tratados y actos adoptados en virtud de los mismos; es el caso de los gastos relativos a la garantía agrícola. Entre los gastos no obligatorios destacarían precisamente todos los correspondientes a los Fondos Estructurales y a las políticas internas, así como la mayor parte de las acciones exteriores y de los gastos de funcionamiento de las instituciones. La distinción incide en el reparto del poder presupuestario entre el Parlamento y el Consejo, ya que la última palabra en la aprobación de los gastos obligatorios la tiene el Consejo, mientras que para los no obligatorios la tiene el Parlamento.

En el campo de la ejecución del presupuesto, hay que destacar la distinción entre "créditos disociados" y "créditos no disociados", introducida para poder conciliar el

principio de anualidad con la implementación de actividades plurianuales. Los primeros se "disocian" entre "créditos de compromiso" (los que cubren el coste total de las obligaciones jurídicas contraídas por iniciativas cuya realización se extiende sobre más de un ejercicio) y "créditos de pago" (que cubren, hasta la cantidad consignada en el presupuesto, los gastos derivados de la ejecución de los compromisos contraídos a lo largo del ejercicio en curso). Los "créditos no disociados", en cambio, cubren operaciones cuya ejecución debe efectuarse, en principio, durante un único ejercicio presupuestario y para los cuales, por lo tanto, la distinción anterior no es necesaria. Digamos, sin embargo, que en algunos casos, como ocurre a menudo en el ámbito de los Fondos Estructurales, los compromisos relativos a la totalidad de un programa no son consignados como *créditos de compromiso* en el primer ejercicio, sino que se dividen en tramos anuales de acuerdo con las previsiones financieras del programa, y cada año se incluyen en el presupuesto comunitario únicamente los compromisos correspondientes a dicho tramo.

Otro mecanismo peculiar de la ejecución del presupuesto comunitario, que se aplica, por ejemplo, a la financiación de los Fondos Estructurales, es la distinción entre "adelantos" y "saldos". Los Estados miembros pueden solicitar, inmediatamente después de la aprobación del programa, un adelanto de hasta el 50% del importe presupuestado; y,

si certifican haber gastado ya la mitad de dicho primer adelanto, pueden solicitar un segundo adelanto de hasta el 30% del importe total presupuestado. Solo el 20% restante no será pagado, en tanto que saldo, hasta la finalización del tramo correspondiente del programa.

Como decíamos, tanto las características de la tarea de control del TCE como su propia estructura organizativa interna están fuertemente influidas, como se comprende fácilmente, por este conjunto de características del presupuesto comunitario. Los métodos de trabajo del Tribunal no derivan sólo de aspectos jurídicos o de su función institucional, sino de estas características. Globalmente, ello supone que el TCE se ve confrontado en sus tareas de auditoría a un complejo entramado de sistemas de gestión, tanto comunitarios como nacionales, regionales y locales, muy diferentes entre sí en cuanto a procedimientos, tradiciones de funcionamiento y otras características. Compaginar la toma en consideración de esta diversidad con la homogeneidad de trato que el Tribunal debe ofrecer a todos sus auditados es uno de sus grandes retos.

Equilibrio entre auditoría financiera y auditoría de gestión

Un punto en el que las características del presupuesto comunitario tienen una gran incidencia en la actividad del TCE es en la necesidad de que la fiscalización comprenda, en



Comunidades Europeas - TRIBUNAL DE CUENTAS
De Europæiske Fællesskaber - REVISIONSRETEN
Europäische Gemeinschaften - RECHNUNGSHOF
Ευρωπαϊκές Κοινότητες - ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
European Communities - COURT OF AUDITORS
Communautés européennes - COUR DES COMPTES
Comunità europee - CORTE DEI CONTI
Europese Gemeenschappen - REKENKAMER
Comunidades Europeas - TRIBUNAL DE CONTAS
Euroopan yhteisöjen - TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
Europeiska gemenskaperna - REVISIONSRÄTTEN



las proporciones adecuadas, tanto el control de la fiabilidad de las cuentas y de la legalidad de las operaciones subyacentes, como el de la buena gestión financiera (*"performance audit"* o *"value for money audit"*) del presupuesto comunitario. El Tratado de la Unión incluye explícitamente a ambas entre las obligaciones del Tribunal (artículo 188 C del Tratado), marcándole así una pauta que no puede ignorar.

La evaluación de los efectos conseguidos con la aplicación de las políticas comunitarias y de los costes de dicha aplicación no es fácil. Los objetivos perseguidos por estas políticas no siempre están suficientemente definidos. ¿Cuál es, por ejemplo, el objetivo preciso de las políticas de regulación de los mercados agrarios financiada por el FEOGA-Garantía? ¿Cómo definir y evaluar el impacto de las políticas financiadas con los Fondos Estructurales?

Esta dificultad queda agravada por el hecho de que las características de muchas políticas comunitarias, y especialmente las referidas a los Fondos Estructurales (que suponen más de un tercio del presupuesto y son especialmente indicativas del tipo de actuación deseado por la Comunidad) comportan que la determinación de su grado de realización deba llevarse a cabo a un nivel macroeconómico. Los objetivos son la reducción de las disparidades de renta y bienestar entre las diferentes regiones europeas y la mejora de las condiciones de vida de las más retrasadas, y traducir estos objetivos en un sistema de indicadores preciso y cuantificable no es sencillo. Tampoco lo es aislar el efecto real que hayan podido tener las medidas adoptadas en la consecución de unos objetivos que, por su propia naturaleza macroeconómica, son inevitablemente el resultado de la interacción de numerosos factores. Verificar el grado de obtención de objetivos macroeconómicos es, ciertamente, una tarea

más compleja que evaluar la prestación de un determinado servicio público en el marco de un determinado país, tarea para la que los instrumentos metodológicos están más desarrollados y en la que se cuenta con mayor experiencia. A lo que se añade la dificultad de establecer sistemas de indicadores que permitan efectuar comparaciones válidas entre distintos países. Es por todo ello que resulta difícil el control de gestión de estas políticas y que los sistemas y procedimientos de evaluación requieren, en este campo, un esfuerzo importante de reflexión y puesta al día.

El Tribunal de Cuentas procura, en esta línea, situar la auditoría de gestión (*"value for money audit"*) como un elemento indispensable de su actividad de control, y parte de su actividad está asimismo dedicada a garantizar que los procedimientos de evaluación sean utilizados adecuadamente por la Comisión y los Estados miembros. El objetivo perseguido es el de alcanzar un cierto equilibrio entre los recursos dedicados a la auditoría de gestión y los dedicados a la auditoría financiera, que cubre los aspectos relativos a la legalidad y regularidad de las operaciones y a la fiabilidad de las cuentas. Tradicionalmente, la auditoría financiera ha sido predominante en la actividad de la mayoría de Tribunales de Cuentas, y aunque en el caso del TCE se ha procurado alcanzar desde un principio este equilibrio, no se trata de una tarea fácil. Además, recientemente, el artículo 188 C del Tratado de Maastricht ha establecido la obligación de presentar anualmente una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas comunitarias y la regularidad y legalidad de las operaciones subyacentes, la denominada DAS (del francés *"Déclaration d'Assurance"*), lo que supone una tarea adicional de gran importancia para el TCE.

Consideración final

La celebración del vigésimo aniversario de la puesta en marcha del Tribunal de Cuentas Europeo nos ha dado pie para revisar y comentar algunas de sus características, de cara a valorar mejor la importancia de la tarea de este Tribunal y su papel en el seno del entramado institucional europeo. Digamos una vez más, para terminar, que el proceso de construcción europea encierra una indudable complejidad. Los Estados, y ello no siempre es fácil, deben ceder parte de sus competencias y modificar viejas tradiciones y esquemas de funcionamiento. A su vez, las instituciones europeas deben desplegarse con rigor y eficacia dentro de unos marcos presupuestarios restrictivos en cuanto a gastos de funcionamiento y en un contexto de enorme diversidad de tradiciones administrativas, políticas y culturales. Cuando se tienen en cuenta estas dificultades, la construcción europea llevada a cabo en estos cuarenta y cinco años sólo puede valorarse como un éxito, y al TCE le cabe, sin duda, la satisfacción de haber participado en los últimos veinte años en este acontecimiento histórico. ■

VALUE FOR MONEY AUDITING

A Practitioner's Guide

The Investigation of

Economy

Efficiency

Effectiveness