

Juan Ramallo Massanet

Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo
Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid

El control externo del presupuesto comunitario y el Tratado de Lisboa: presente, pasado y futuro*

El 1 de enero de 2009 será un gran día para la Unión Europea. Cuatro años después de los *referenda* negativos francés y holandés, el impulso reformista del proceso de integración volverá a su senda, dando vida a los Tratados que regirán los designios de la Unión durante los próximos años. No es una reforma cualquiera. A pesar del vaivén de modificaciones experimentadas en Maastricht, Ámsterdam, Niza y las sucesivas ampliaciones, el que es conocido como Tratado de Lisboa tiene una vocación de permanencia difícil de ignorar. Si el proceso de ratificación continúa su marcha con el éxito que hemos observado en los últimos meses, todo apunta a que la Unión Europea contará con un nuevo marco constitucional.

A pesar del importante avance que suponen los nuevos Tratados para el proceso de integración, el tema que aquí me concierne no se ha caracterizado precisamente por haber sido objeto de grandes replanteamientos de principio. Al contrario, las funciones de control externo sobre el presupuesto comunitario se han mantenido incólumes en su estructura. Sin embargo, y tal como apunta el dicho inglés, *the devil is in the detail*. Y así ha sido en la materia que tengo el honor de desarrollar en esta sesión, pues son detalles menores, pero no inofensivos, los que el Tratado de Lisboa suministra a quienes ostentamos responsabilidades en el escrutinio de las cuentas públicas europeas.

Para enmarcar mejor estas palabras, resaltaré los grandes hitos evolutivos en la historia del control externo en las Comunidades y en la Unión. Me detendré en las funciones más características que desempeña la Institución en la que tengo el honor de trabajar, pasando a continuación a resaltar los aspectos de la reforma que merecen nuestra atención. Ello me permitirá realizar algunas reflexiones de cara al futuro, pero consciente de que se trata, en definitiva, de un futuro esperemos que muy cercano.

* Conferencia pronunciada con motivo de la inauguración del seminario de EURORAI.

I. LOS GRANDES HITOS EVOLUTIVOS EN LA HISTORIA DEL CONTROL EXTERNO EN LAS COMUNIDADES Y EN LA UNIÓN

La necesidad de confiar el control externo de las cuentas comunitarias a un organismo independiente y especializado, se convirtió en un hecho indispensable ligado al crecimiento de los poderes de las Comunidades y a la mayor complejidad de sus recursos financieros.

La conquista de poder por parte del Parlamento europeo sobre el establecimiento del presupuesto, hizo indispensable la creación de una institución fiscalizadora, es decir, de un sistema de control eficaz de las finanzas públicas.

El Tribunal de Cuentas Europeo emerge así, en el año 1975, a través del Tratado de Bruselas, como una auténtica institución de control externo de las finanzas comunitarias, que sustituirá a los *Commissaires aux Comptes* de la CEEA y a la *Commission de Contrôle*.

Los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam de 7 de febrero de 1992 y 2 de octubre de 1997 perfilaron los contornos del Tribunal de Cuentas.

La principal aportación del Tratado de Maastricht en este respecto fue el haber confiado al Tribunal de Cuentas Europeo la declaración de fiabilidad o certificación conforme de las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad, apoyando la denominada “descarga” de la Comisión concedida al Parlamento.

Como resulta bien sabido, Maastricht introdujo otra importante novedad: elevó el Tribunal a rango de Institución, condición que ha mantenido hasta el presente.

El Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer, en sus Conclusiones presentadas en el asunto *ISMERI*, afirmó que “la condición [del Tribunal de Cuentas Europeo] como Institución es indudable, dado que el Tratado de la Unión Europea le otorgó esa consideración, incluyéndolo en el artículo 4 del Tratado CE, aunque el reconocimiento de ese rango es paradójico, pues no participa en el ejercicio de ninguno de los poderes esenciales de la Comunidad como las otras

instituciones, pero posee autonomía de gestión, capacidad jurídica y aptitud para dotarse libremente de su propio Reglamento de régimen interno”.

Cinco años después, en 1997, la aportación del Tratado de Ámsterdam fue más ambivalente: confió al Tribunal de Cuentas la posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para sancionar las irregularidades de gestión de las instituciones, pero, al mismo tiempo, puso de manifiesto que el Tribunal de Cuentas no tiene poder de sanción propio.

Asimismo, las ampliaciones a quince nuevos países miembros acometidas en 1995, 2004 y 2007, exigieron la adaptación de algunas normas organizativas previstas en los Tratados. El sistema de control externo no se vio alterado sustancialmente como consecuencia de estas reformas, pero salta a la vista que la ampliación, dado su impacto, ha supuesto una considerable transformación de la práctica y de la gestión de nuestras actividades auditoras.

II. EL SISTEMA DE CONTROL EXTERNO EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS VIGENTES

El marco en el que hoy se desenvuelve el Tribunal de Cuentas Europeo se encuentra, primordialmente, en los artículos 246 a 248 del Tratado CE, que atribuye a esta Institución el control o fiscalización de las cuentas.

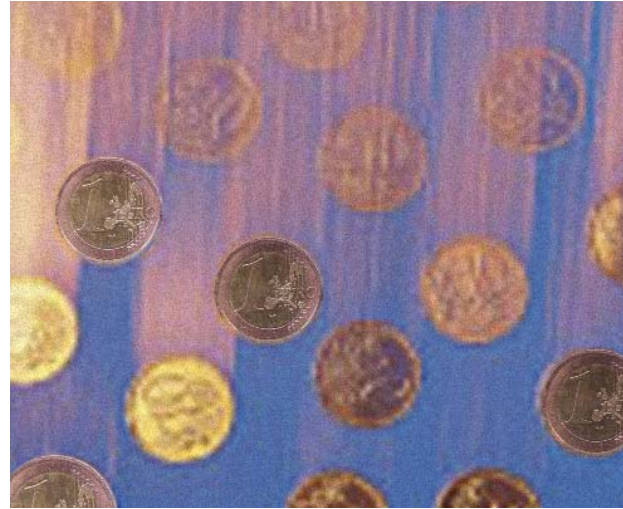
La responsabilidad prioritaria de la Institución se concentra en el artículo 248 del mencionado Tratado. De forma sucinta pero contundente, este precepto marca el ámbito de actuación, pero también los límites, en los que ha de desenvolverse el Tribunal. Así, recae sobre éste la tarea de examinar las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad, así como de cualquier organismo creado por la misma, en la medida en que el acto constitutivo de dicho organismo no excluya este examen.

Pero estas funciones no se desenvuelven en el vacío. Al contrario, el Tratado CE le marca al Tribunal de Cuentas una dimensión exterior, ubicándolo en un contexto institucional y social muy concreto. Su labor no se realizará de cara a los pasillos interiores del *guber-*

naculum de la Unión. Al contrario, sus actividades deben rendirse ante el Parlamento Europeo y el Consejo, bajo la forma de una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones subyacentes que dan lugar al gasto. Una declaración que es objeto de publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, completando así la dimensión pública, pero asimismo transparente, de las altas responsabilidades que desempeña la Institución.

Como ya he dicho, el Tribunal no actúa en el vacío. No sólo se desenvuelve en un marco institucional comunitario, sino que integra, como parte de la Administración comunitaria que son, a los Estados miembros. Es así como el proyecto de creación del Tribunal de Cuentas previó la colaboración del Tribunal con las instituciones superiores de control de las finanzas públicas. Esta actuación en común se consolidó en el Tratado tras la reforma introducida por Ámsterdam. Desde 1999, año de entrada en vigor de esta modificación, las normas constitucionales europeas indican, con absoluta claridad, que “en los Estados miembros, el control se efectuará **en colaboración** con las instituciones nacionales de control o, si éstas no poseen las competencias necesarias, con los servicios nacionales competentes.”

Todo ello se aderezó con la proclamación de que dicha colaboración se efectuará “con espíritu de confianza y manteniendo su independencia”. Se trata, en definitiva, de un mandato de cooperación leal, derivado de la *Bundestreue* alemana, la lealtad a la Federación, prototípica de los sistemas federales y que ha quedado recogida en el nuevo artículo 4.3 del Tratado de la Unión cuando dice que “*conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas del Tratado*”. Y en la medida en que imita a las técnicas de cooperación federal, marca una obligación para, a continuación, reiterar que los Estados miembros actúan de forma voluntaria, gozando de su autonomía institucional. Es lógico, por tanto, que la colaboración de las ins-



tituciones nacionales de control con el Tribunal de Cuentas en el examen de los ingresos y gastos, está en estrecha conexión con el papel de los Estados en la ejecución del presupuesto comunitario.

Recordemos, sin embargo, que la responsabilidad última en la ejecución del presupuesto viene atribuida por el artículo 274 del Tratado CE a la Comisión, que –dice este precepto– “bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto de conformidad con los reglamentos [comunitarios], con arreglo al principio de buena gestión financiera”. Sin embargo, –continúa la norma–, “los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera”.

La participación de los Estados miembros en la ejecución ha quedado más claramente delimitada en el “Reglamento financiero” de 25 de junio de 2002, modificado en diciembre de 2006. En efecto, dicho Reglamento prevé, en su artículo 53 ter, dentro de las distintas modalidades de ejecución del presupuesto, la gestión compartida, que supone una delegación en favor de los Estados miembros de competencias de ejecución.

Esta forma de ejecución se aplica, en especial, a las acciones en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Garantía y los Fondos estructurales, el

Fondo de Cohesión, el Fondo europeo de la pesca y el Fondo europeo agrícola de desarrollo rural.

A los efectos de garantizar que en la gestión compartida los fondos se utilizan de conformidad con los principios y las normas aplicables, el Reglamento financiero impone a los Estados miembros la obligación de efectuar inspecciones y de establecer un sistema de control interno efectivo y eficiente. Al mismo tiempo, los Estados miembros deben presentar un resumen anual de las auditorías y de las declaraciones disponibles, a nivel nacional adecuado.

Con carácter más genérico, el Reglamento impone a los Estados miembros la obligación de adoptar todas las medidas legislativas, reglamentarias, administrativas o de otro tipo que sean necesarias a fin de proteger los intereses financieros de las Comunidades.

Constituye una de las principales contradicciones del sistema de ejecución y control del presupuesto comunitario, y por ello es interesante destacarlo, que los Estados miembros son quienes se encargan de la ejecución del 80% del presupuesto de la Unión Europea mientras que es la Comisión la responsable última de su ejecución y, por lo tanto, también de las medidas de control en los Estados miembros, así como la responsable ante el Parlamento Europeo en el proceso de la descarga de responsabilidad política.

Durante varios años, el Tribunal de Cuentas Europeo ha señalado que los principales problemas relativos a la regularidad y la legalidad de las operaciones subyacentes, se producen en primer lugar y fundamentalmente en los Estados miembros y, en menor grado, en la Comisión. El hecho de que los Estados miembros puedan organizar libremente estos controles de la manera que cada uno considere más adecuada, según su estructura institucional y administrativa, tiene como consecuencia una calidad bastante heterogénea de las normas de control de los Estados miembros.

No obstante, esta realidad nos lleva a un resultado no siempre deseable, pues los Estados miembros no asumen en todos los casos la responsabilidad global de la calidad del control. Un problema sobre el

que más tardé me detendré, pero al que debe sumarse, igualmente, el hecho de que la información transmitida por dichos Estados miembros a la Comisión y al Tribunal de Cuentas no siempre es satisfactoria.

Esbozado el sistema vigente de control externo, hemos de avanzar en los cambios que supondrá la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, para lo cual, es inevitable hacer una alusión al frustrado Tratado Constitucional.

III. EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA Y EL TRATADO DE LISBOA

El Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2001, tomó la decisión de convocar una Convención cuyo cometido concreto era “examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas propuestas”. La Convención presidida por Valéry Giscard d’Estaing ofreció un texto articulado de Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, que se presentó al Consejo Europeo en Tesalónica en julio de 2003. Sobre la base de este proyecto, la Conferencia Intergubernamental cerró sus trabajos en 2004 con la firma en Roma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, abriéndose el proceso de ratificación en los Estados miembros.

La fase de “ilusión constitucional” que supuso la firma del Tratado se vio sin embargo frustrada durante su proceso de ratificación. El salto político cualitativo que el mismo encarnaba jamás llegaría a convertirse del todo en realidad. La sorpresa llegó con la falta de ratificación de dos Estados que formaban parte, precisamente, del núcleo duro de los Estados fundadores, Francia y Países Bajos.

La necesidad de buscar una salida jurídica y política al *non* francés y al *nee* neerlandés, que tuviera en cuenta también la ratificación por dieciocho de los veintisiete Estados miembros, llevó al Consejo Europeo a abrir un periodo de reflexión.

El primer hito fundamental para la salida de este *impasse* constitucional fue la firma durante la presidencia alemana de la Declaración de Berlín el 25 de

marzo de 2007; y, posteriormente, la cumbre del Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007 en la que se aprobó la convocatoria de una nueva conferencia intergubernamental que estaba llamada a elaborar un nuevo tratado de reforma que modificaría los actuales TUE y TCE.

Las pautas del mandato eran tan precisas y detalladas que en el fondo recogían ya en bruto el contenido final de lo que iba a ser el Tratado de Lisboa.

Pero ese contenido nuclear del Tratado de Lisboa sería, fundamentalmente, el propio Tratado Constitucional.

La negociación del nuevo tratado se hizo en el seno de una conferencia intergubernamental, la CIG'07, que ha sido la más rápida y más técnica de cuantas ha habido en la historia comunitaria. Prueba de ello es que sus trabajos duraron cuatro escasos meses.

El Tratado de Reforma fue firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, siendo previsible que entre en vigor el 1 de enero de 2009. Si bien acoge sustancialmente los contenidos básicos del Tratado Constitucional, se hicieron, sin embargo, inevitables concesiones para lograr un acuerdo final. Como afirmó el Presidente de la Comisión constitucional del Parlamento europeo, Jo Leinen, “la sustancia del tratado constitucional ha sido preservada”. El resultado de este largo camino ha sido, según han expuesto los editores de la prestigiosa *Common Market Law Review*, “*the best possible compromise*”.

Frente a la redacción de un nuevo texto constitucional se ha seguido el tradicional procedimiento de reformar los Tratados. Con el Tratado de Lisboa, el TUE conservará su denominación actual y el TCE pasará a denominarse Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. El artículo 1.3 del nuevo TUE, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, preverá que ambos tratados tengan el mismo valor legal y que la Unión sustituya y suceda a la Comunidad Europea.

Por tanto, desaparecida la Comunidad Europea, desaparece igualmente la actual estructura de pilares, aunque, es importante señalarlo, la Política Exterior y de Seguridad Común se

mantendrá fuertemente condicionada por la dinámica intergubernamental.

Habrà, por consiguiente, un Tratado básico que regulará los aspectos más relevantes de la Unión Europea, y un tratado que concretará el funcionamiento de esa Unión en sus aspectos institucionales, procedimentales, competenciales, etc.

A diferencia del Tratado Constitucional, el Tratado de Lisboa acoge entre las Instituciones al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas, sin diferenciar, como hacía el difunto texto constitucional, entre instituciones del *marco institucional* y las *demás* instituciones, siendo estas últimas el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas.

Siguiendo una técnica jurídica tradicional, el Tribunal de Cuentas seguirá regulado en el heredero del TCE, es decir, el Tratado de Funcionamiento, concretamente en la parte correspondiente a las “disposiciones institucionales y financieras”. En la versión consolidada del Tratado, la regulación de la Institución que aquí nos ocupa se encuentra en los artículos 285 a 287.

Los actuales artículos 248 y siguientes del hoy vigente TCE, donde se recogen las funciones y competencias del Tribunal de Cuentas, se han mantenido incólumes.

Sin embargo, es en el capítulo relativo a la “ejecución del presupuesto y aprobación de la gestión”, donde el Tratado de Lisboa ha dejado marcada su huella.

En primer lugar, el artículo 274 que pasará a ser el artículo 317, contendrá una novedad respecto al sistema vigente. En efecto, el nuevo Tratado precisa que “la Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro de los límites de los créditos autorizados ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones de los Reglamentos adoptados en virtud del artículo 322, con arreglo al principio de buena gestión financiera.”

Parece que esta nueva dicción legal quiere reforzar el papel y la presencia de los Estados miembros en la gestión de los fondos comunitarios, lo que

lleva inevitablemente también, como se verá a continuación, a reforzar su papel en el examen y control de los fondos que gestionen.

Nótese que la Comisión permanece, sin embargo, como única responsable de la ejecución del presupuesto de la Unión.

En segundo lugar, y como complemento a la novedad anterior, el mismo artículo del Tratado de Funcionamiento añadirá, en términos similares a los que preveía el Tratado Constitucional, que “el Reglamento determinará las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto, así como las responsabilidades que de ello se derivan. Establecerá asimismo las responsabilidades y las formas específicas de participación de cada institución en la ejecución de sus propios gastos”.

Será el Reglamento financiero, por lo tanto, el que regule y concrete el alcance de estas obligaciones para los Estados miembros.

En cualquier caso, es evidente que se trata de obligaciones de sentido positivo (obligaciones de hacer), es decir, los Estados deberán intervenir en el control y la auditoría del presupuesto comunitario ejecutado en su país. Considero personalmente que este incremento de las obligaciones de los Estados miembros no supone una correlativa disminución de las competencias de control y auditoría por parte de los órganos comunitarios de control, tanto internos de la Comisión como externo del Tribunal de Cuentas.

A lo que, sin embargo, sí puede conducir esta nueva redacción y su desarrollo reglamentario es a la duplicidad de controles. Algo que, no obstante, ya existe en cierta medida en la actualidad. En mi opinión, podría constituir un riesgo que, al encontrarse en el mismo Tratado el fundamento de ambos controles, el comunitario y el estatal, la Comisión pudiera “elegir” entre las conclusiones a las que lleguen los órganos comunitarios (el Tribunal de Cuentas Europeo, por ejemplo) o los de los Estados (Tribunales de Cuentas nacionales o, incluso, los órganos de control externo regional).

Aun con la incertidumbre que en estos momentos existe sobre la interpretación de estos

nuevos preceptos, hay que señalar que en la última revisión del Reglamento financiero, realizada a finales del año 2006 y en vigor desde enero de 2007, ya se avanzaban estas posiciones, cuyo antecedente hay que buscarlo en los mecanismos de gestión y control que la Comisión introdujo tras la caída de la Comisión Santer a finales de la década de los 90.

Ejemplo de estos mecanismos son las Declaraciones de los Directores Generales de la Comisión. En los Estados miembros, un tanto de lo mismo puede decirse de las certificaciones de los organismos pagadores en el ámbito agrícola, o las certificaciones de auditoría independiente en el caso de los Fondos Estructurales.

Todo lo anterior me lleva a detenerme sobre el punto crucial de la reforma, que no es otro que el papel exacto que corresponde a los Estados miembros en el control y la fiscalización de las cuentas de la Unión.

IV. LOS ESTADOS MIEMBROS, LA COOPERACIÓN LEAL Y EL RETO DE LISBOA

Tal como he dicho con anterioridad, el Reglamento financiero prevé en su artículo 53 que cuando la Comisión ejecute el presupuesto en gestión compartida, se delegarán en los Estados miembros competencias de ejecución.

En este contexto, los Estados miembros tendrán la obligación de adoptar **todas** las medidas legislativas o de otro tipo que sean necesarias para proteger los intereses financieros de las Comunidades. En particular, tienen la obligación de efectuar inspecciones y establecer un sistema de control interno efectivo y eficiente; así como presentar un resumen anual de las auditorías y declaraciones disponibles, al nivel nacional adecuado. Esto último parece implicar la posibilidad de que, en países descentralizados, esta tarea se pueda acometer igualmente por los órganos de control de sus distintas regiones o autonomías, es decir, las instituciones que constituyen la EURORAI, a las que tengo el honor de dirigirme esta mañana.

Puesto que el Tratado de Lisboa acentúa esta faceta de participación de los Estados, me parece

oportuno condensar brevemente la posición del Tribunal de Cuentas sobre esta alta responsabilidad que recae en el ámbito nacional.

En su reciente Dictamen 6/2007, el Tribunal de Cuentas ha dado testimonio de las distintas técnicas de colaboración que caracterizan la colaboración entre el Tribunal y los órganos nacionales en el control de los fondos comunitarios.

A grandes rasgos, es necesario distinguir entre las técnicas o instrumentos de control interno y las de control externo.

1. Técnicas de control interno

Entre las técnicas de control interno, cabe destacar dos: los resúmenes anuales de auditorías sectoriales y las declaraciones nacionales.

En opinión del Tribunal de Cuentas Europeo, los resúmenes anuales constituyen el eslabón lógico entre la Comisión Europea y los Estados, en un modelo de control en cadena. Este sistema sólo tiene sentido si la Comisión supervisa adecuadamente dichos resúmenes anuales. De esta manera se alcanzaría el resultado que impone el actual Reglamento financiero: que sean homogéneos, comparables y válidos a fin de ofrecer garantías útiles para el sistema de control integrado.

Por otra parte, las declaraciones nacionales constituyen, hoy por hoy, iniciativas voluntarias de algunos Estados miembros (Reino Unido, Países Bajos, Suecia y Dinamarca) realizadas al máximo nivel (el Ministro) y dirigidas a los Parlamentos nacionales por parte del órgano ejecutivo. Como actos de rendición de cuentas sobre el empleo de los fondos comunitarios sujetos a la gestión compartida, estas declaraciones nacionales están destinadas a mejorar la gestión y pueden considerarse también un nuevo elemento de control interno a tener en cuenta por la Comisión y por el Tribunal de Cuentas Europeo. Éstas son las que el Dictamen llama “declaraciones nacionales *per se*” y que hay que diferenciar de las declaraciones cuando luego son fiscalizadas por las instituciones nacionales de control externo.

2. Técnicas de control externo

Las cosas son bastante más complejas cuando nos acercamos al terreno del control externo, donde existe una indefinición jurídica considerable a la hora de delimitar las relaciones de coordinación entre los distintos órganos de control, tanto europeos como nacionales. Es aquí, sin duda, donde el mandato de cooperación del Tratado de Lisboa deberá surtir sus mayores efectos.

En la práctica, esta colaboración institucional oscila entre dos grandes grupos. Por un lado, encontramos el intercambio de información entre las distintas instituciones de control comunitaria y estatales. Por otro, es igualmente posible que los órganos externos nacionales de control participen en la fiscalización de fondos comunitarios gastados en el Estado miembro respectivo.

La primera de las facetas ha tenido un desarrollo notable, lo que no puede decirse, sin embargo de la segunda, que es la sustantiva.

Las vías para el intercambio de información entre las instituciones de control son muy variadas y de desigual eficacia: visitas del Tribunal de Cuentas Europeo a las instituciones de control nacionales e, incluso, regionales; reuniones anuales de los Presidentes de las entidades fiscalizadoras superiores de la Unión Europea (*Supreme Audit Institutions of the European Union* –“SAIs”–) con el Tribunal de Cuentas Europeo en el Comité de Contacto, que son preparadas por los llamados “agentes de enlace” o “liaison officers”; grupos de trabajo; seminarios conjuntos; estancia de funcionarios nacionales en el Tribunal de Cuentas Europeo, etcétera.

La realidad es considerablemente más compleja en la segunda de las facetas, que afecta a los órganos nacionales externos de control en la fiscalización de los fondos comunitarios. Llegados a este terreno, me interesa destacar tres posibles supuestos, todos ellos de una relevancia crucial. Primero, la colaboración en las misiones de control del Tribunal de Cuentas Europeo en territorio nacional, que en la práctica suele consistir en una participación de mínimos,

mediante ayuda técnica o una presencia de los órganos nacionales a título de mero observador. Segundo, la comunicación por los órganos superiores nacionales de control externo al Tribunal de Cuentas Europeo de los resultados de las fiscalizaciones nacionales de fondos europeos. Y tercero, las auditorías conjuntas, de experiencia desigual entre los Estados miembros.

El camino a seguir no parece demasiado concluyente. Si bien es cierto que, con carácter sistemático, se van introduciendo distintos instrumentos de control externo nacional para supervisar el gasto de los fondos comunitarios, estas experiencias han demostrado ser bastante irregulares. Por ejemplo, y como ya he mencionado, en estos momentos existen instituciones nacionales de control externo cuyos resultados se presentan ante sus respectivos parlamentos (es el caso de Países Bajos y Dinamarca). Estas auditorías pueden llegar a constituir pruebas de auditoría para el Tribunal de Cuentas Europeo, que deberá, caso por caso, evaluar en qué medida se ajustan a las normas internacionales de auditoría y en qué medida pueden utilizarlas en sus fases de planificación y ejecución del trabajo. Esto requerirá en la práctica una cooperación aún más intensa entre el Tribunal de Cuentas Europeo y los Tribunales de Cuentas en los Estados miembros a través del Comité de Contacto y de los grupos de trabajo creados en su seno.

El resultado lógico de lo anterior nos debería llevar a la creación de estándares comunes, así como de criterios comparables de auditoría adaptados en el contexto de la Unión Europea.

Me pregunto si este resultado es realista. Más aún en un sistema en el que hay que conciliar autonomía con lealtad, o, en términos del nuevo 287.3 del TFUE, el "espíritu de confianza" con la "independencia". Es evidente el riesgo de que la autonomía e independencia puedan anular la lealtad y la confianza.

El Tribunal de Cuentas europeo reconoce que la garantía adicional aportada por las declaraciones nacionales auditadas por las entidades fiscalizadoras

superiores de los Estados miembros, puede ser de gran utilidad, siempre que la metodología en ambas instituciones, la comunitaria y la estatal, sean coincidentes y se sigan por ambos las normas internacionales de auditoría. Estos informes pueden constituir evidencia de auditoría siempre que se asegure esta conformidad con las normas internacionales pudiendo, así, proporcionar confianza al Tribunal europeo. En cualquier caso, la realidad demuestra que sólo a través de una cooperación bilateral y una consideración de estándares comunes y criterios comparables puede ser fructífero el sistema.

V. CONCLUSIÓN: ¿RENACIONALIZACIÓN O EUROPEIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y CONTROL DE LOS FONDOS DE LA UNIÓN?

El reto de la cooperación con las instancias nacionales no nos debe inducir al engaño, y llegar a la conclusión de que los desafíos del futuro se encuentran sólo en sede estatal. Al contrario, el Tribunal de Cuentas Europeo se desenvuelve en un contexto complejo y delicado también en el plano estrictamente europeo, donde las sinergias entre la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo, no siempre facilitan las labores de control externo que debe desempeñar la Institución en la que tengo el honor de trabajar. Los desafíos de la cooperación que marca el Tratado de Lisboa hay que entenderlos en su justo contexto, donde el plano institucional europeo es también crucial.

La situación actual no se puede entender sin hacer referencia al Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el presupuesto del ejercicio 2003 y a los acontecimientos que desembocaron en la descarga del Parlamento sobre dicho ejercicio. En estas fechas, y tras una sucesión de informes negativos del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la ejecución del presupuesto por la Comisión, ésta preparó una iniciativa de control interno integrado, que hiciera posible presentar una garantía razonable sobre la legalidad y regularidad de las transacciones. En estas circunstancias, el Parlamento Europeo aprobó una recomendación –asumida por la Comisión– en la

que proponía “desviar” hacia la autoridad de gestión de cada Estado miembro la obligación de hacer una declaración de fiabilidad de las cuentas y de la seguridad de los controles. De la misma manera, la propuesta adjudicaba a las instituciones de control externo de cada país el control de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

Finalmente esta propuesta no fue aceptada por el Consejo de Economía y Finanzas, que no reconoció la utilidad de las declaraciones a nivel nacional y siguió insistiendo en que debía procederse a reformas en los Reglamentos comunitarios tanto sectoriales como en el financiero.

Como resultado, puede observarse que existe una tensión entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo, que eventualmente repercute en las actividades de supervisión del Tribunal de Cuentas Europeo.

El Tribunal de Cuentas difícilmente podría aceptar un método un tanto extraño, donde el controlador impone al controlador externo un sistema de trabajo que él (el controlado) piensa que es más eficaz: el de las declaraciones nacionales de fiabilidad controladas por los Tribunales nacionales. Un sistema semejante vendría a reconocer, aunque sólo fuera indirectamente, que la declaración de fiabilidad dada por el Tribunal de Cuentas Europeo en su informe anual sería igual a la compilación de 27 declaraciones nacionales.

Hay que reconocer que según sean las obligaciones que se impongan a los Estados miembros podremos encontrarnos ante un nuevo mapa de control de los fondos comunitarios. Cabe pensar que si los Estados miembros, en su función de cooperación con la Comisión en la ejecución del presupuesto comunitario, se vieran obligados a realizar una declaración de fiabilidad que estuviera a su vez auditada por las instituciones nacionales o regionales de control externo, la rendición de cuentas debería hacerse, en consecuencia, ante los Parlamentos nacionales o las Asambleas o Parlamentos regionales, que serían los competentes para exigir responsabilidades políticas a

sus gobiernos por la gestión de los fondos comunitarios. De ser esto así cabe preguntarse cuál sería la función del Tribunal de Cuentas Europeo y, por extensión, del Parlamento Europeo en el control de los fondos comunitarios compartidos.

Así las cosas, el marco institucional en el que se desenvuelve el Tribunal de Cuentas, a pesar de su evidente complejidad, debe llevarnos a la siguiente conclusión: es precisamente la tensión entre Instituciones comunitarias y entre actores nacionales y europeos, la que convierte al Tribunal de Cuentas en un observador privilegiado. Su capacidad de control, así como los estándares que ha de emplear, no divergen cuando el destinatario del control es la Comisión o un Estado miembro. La principal virtud del sistema que consagra e impulsa el Tratado de Lisboa reside en que constata la posición independiente y autorizada del Tribunal de Cuentas en un contexto cada vez más complejo y cambiante. El hecho de que el Tribunal mantenga su estatuto de Institución, situado en la cúspide institucional de la Unión, confirma esta realidad.

El nuevo marco que heredaremos el 1 de enero de 2009, nos brinda, en definitiva, la oportunidad de consolidar una apuesta por el federalismo en Europa. Una estructura jurídica y política que divide competencias y responsabilidades, donde una Institución, en colaboración con los otros poderes de la Unión y de los Estados miembros, acomete una labor de supervisión en clave de cooperación leal.

Como todo sistema federal, el devenir de la Unión la ha convertido en una organización con compartimentos cada vez más comunes con los Estados miembros. Es, en definitiva, la búsqueda en común, de un objetivo común, el que convierte a la cooperación en un instrumento basilar para garantizar el control externo del presupuesto comunitario.

Y es en este camino, en este trayecto hacia un futuro juntos y más fuertes, donde la diversidad hace a la Unión.