

La reforma del sistema comunitario de gobernanza financiera bajo la Comisión Barroso¹

RESUMEN/ABSTRACT:

Uno de los objetivos estratégicos de la Comisión Barroso fue la consecución de una Declaración de Fiabilidad positiva por parte del Tribunal de Cuentas. A estos efectos se puso en marcha en 2005 una reforma del sistema de control interno de la Unión Europea, inspirada en el Dictamen 2/2004 del Tribunal de Cuentas. La implementación de esta reforma ha sido un proceso complejo que se ha extendido durante los 5 años de mandato de Barroso, y que ha involucrando a una multiplicidad de actores comunitarios: Comisión, Consejo, Parlamento y Tribunal de Cuentas.

One of the strategic goals of the Barroso Commission was to obtain a positive Statement of Assurance from the Court of Auditors. With this purpose, a reform of the internal control system of the European Union was set in motion in 2005, inspired in the 2/2004 Single Audit Opinion of the Court of Auditors. The implementation process of this reform has been complex, encompassing Barroso's 5 years mandate, and involving several Community institutions: Commission, Council, Parliament and Court of Auditors.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

DICTAMEN 2/2004, COCOBU, DECLARACIÓN DE FIABILIDAD, CONSEJO DE LA UE, COMISIÓN EUROPEA, PARLAMENTO EUROPEO, TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013, REGULACIÓN FINANCIERA.

2/2004 OPINION, COCOBU, STATEMENT OF ASSURANCE, COUNCIL OF THE EU, EUROPEAN COMMISSION, EUROPEAN PARLIAMENT, COURT OF AUDITORS OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2007-2013 FINANCIAL PERSPECTIVES, FINANCIAL REGULATION

¹ Este artículo forma parte de un estudio más amplio sobre "Integrated Internal Control Framework" de la Comisión Europea, realizado por Michael Barzelay (London School of Economics), Roger Levy (Memorial University of Newfoundland), Riccardo Mussari (Università di Siena) y Antonio-Martín Porras Gómez (London School of Economics).

I. LA INCORPORACIÓN DEL DEBATE SOBRE LA GOBERNANZA FINANCIERA A LA AGENDA POLÍTICA COMUNITARIA

La cuestión de la mejora del sistema de gobernanza financiera de la UE es un asunto que ha ido adquiriendo una importancia progresiva desde 1994, cuando el Tratado de Maastricht estableció que el Tribunal de Cuentas en su informe anual de auditoría habría de emitir una Declaración de Fiabilidad comprendiendo una opinión sobre la fiabilidad de la cuentas de la Unión Europea y sobre la legalidad y regularidad de las operaciones financieras subyacentes. Desde 1994 hasta la actualidad el Tribunal de Cuentas no ha podido dar una sola auditoría positiva, al encontrar siempre áreas presupuestarias en las que el nivel de error se encuentra por encima del umbral de materialidad usado del 2%. En este escenario los procesos de descargo parlamentario de las Cuentas Anuales de la Comisión se han convertido en eventos altamente mediatizados, lo cual ha ido a la par con el aumento del euroescepticismo en países como el Reino Unido. En este sentido, importancia trascendental tuvo en 1998 la amenaza por parte del Parlamento de denegar el correspondiente descargo, al ser una de las causas que propiciaron la posterior caída de la Comisión Santer (que tras este problema se vería envuelta en problemas de corrupción).

Precisamente por la importancia que tuvo la cuestión de la gobernanza financiera en la caída de Santer, la reforma institucional promovida por Romano Prodi y Neil Kinnock enunciada en el Libro Blanco de marzo de 2000 tenía como núcleo fundamental la mejora del sistema financiero de la Comisión. Sin embargo, la mayoría de las reformas previstas en este documento estaban más bien dirigidas a prevenir casos de fraude y a mejorar la eficiencia administrativa en el seno de la propia Comisión Europea, pero no preveía de manera explícita la reducción en los niveles globales de error financiero.

En este contexto, la llegada de un nuevo Colegio de Comisarios en 2004 propició un renovado impulso a la cuestión del sistema de gobernanza financiera de la UE. De esta manera, Barroso configuró

desde el principio la cartera de Siim Kallas como una cartera explícitamente enfocada a las relaciones con el COCOBU (Comité de Control Presupuestario del Parlamento), con rango de vicepresidencia y competencias reforzadas, lo que permitiría a éste enfrentar mejor el desafío de conseguir una auditoría positiva. En esta nueva configuración de la cartera se combinaban competencias derivadas de auditoría interna (siendo Kallas presidente del Comité de Seguimiento de Auditorías y responsable del Servicio de Auditoría Interna), competencias derivadas de la lucha contra el fraude (siendo responsable de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude), la competencia derivada de la Dirección General (DG) de Personal y Administración y las competencias relacionadas con el descargo presupuestario y relaciones con el Tribunal de Cuentas.

El COCOBU procedió a la audiencia parlamentaria del candidato para Comisario de Administración, Auditoría y Lucha contra el Fraude Siim Kallas el 11 de Octubre de 2004, y en su discurso ante la Comisión parlamentaria, Kallas estableció los tres principios que determinarían el posterior desarrollo de la política de control financiero de la Comisión:

- La configuración del sistema de descargo parlamentario era problemática, afirmando que “un sistema de descargo parlamentario que es en cierta medida cuestionable ha sido creado en la Unión Europea” (Kallas, 2004).
- Uno de los objetivos fundamentales para su cartera sería el trabajar para conseguir una Declaración de Fiabilidad positiva por parte del Tribunal de Cuentas.
- El Dictamen 2/2004 del Tribunal de Cuentas sobre el modelo de “Auditoría Única” señalaba el camino a seguir.

El Dictamen 2/2004 tenía como origen la decisión de descargo financiero de 2002 (European Parliament, 2002), en la que el Parlamento Europeo pedía al Tribunal de Cuentas que emitiese un Dictamen sobre la posibilidad de introducir un modelo



de Auditoría Única en el que cada nivel de control descansaría sobre el nivel inferior, con vistas a reducir la carga de trabajo en las instituciones auditadas y elevar la calidad de todas las auditorías (tanto externas como internas).

El Dictamen criticaba el Marco de Control Interno de la UE, sobre la base de la inexistencia de unos objetivos claros y coherentes, falta de coordinación, ausencia de información sobre los costes y beneficios de los controles y una aplicación inconsistente². Proponía un modelo de “Marco Comunitario de Control Interno” que se articularía sobre la base de varios niveles de control, en el que cada nivel proporcionaría fiabilidad al nivel superior. Se trataba de un sistema que “debería estructurarse en torno a una estructura escalonada en la que los controles se llevan a cabo y se registran conforme a un estándar común” (ECA, 2004). Por otro lado, en el Dictamen 2/2004 el Tribunal de Cuentas se separaba de

su propia práctica y afirmaba la posibilidad de manejar umbrales de riesgo tolerable distintos para las distintas políticas sectoriales.

La publicación del Dictamen sobre Auditoría Única en marzo de 2004 catalizó todo un debate en las instituciones europeas en torno al sistema de control financiero, y por consiguiente, cuando la Comisión Barroso resultó finalmente confirmada en noviembre de 2004, la reforma del sistema de control interno se incorporó rápidamente a la agenda.

II. 2005: DESARROLLO DE UN PROGRAMA DE CAMBIO PARA CONSEGUIR UNA AUDITORÍA POSITIVA

Con el objetivo de conseguir una auditoría positiva dentro del mandato de la Comisión Barroso (por tanto, antes de 2009), Kallas estaba comprometiendo a la Comisión a una reducción del nivel de error en la legalidad y regularidad de las operaciones financieras subyacentes por debajo del 2% antes de 2007 (puesto que la última auditoría de la Comisión Barroso se emitiría en noviembre de 2008 respecto del ejercicio 2007).

La fijación de este objetivo no se produjo sin objeciones. En primer lugar, se consideraba que establecer la consecución de una auditoría positiva como objetivo estratégico podía en cierto modo desviar la atención de la Comisión desde los fines últimos (la consecución de un sistema de control interno eficaz y eficiente) hacia lo que era una mera consecuencia de la eficacia del sistema de control (la consecución de una auditoría positiva³. Segundo, la fijación como objetivo estratégico de la consecución de una auditoría positiva conduciría a la Comisión a una situación de excesiva dependencia con respecto al Tribunal de Cuentas. Y finalmente, de acuerdo con una encuesta interna, los propios servicios de la Comisión se mostraron escépticos acerca de la posibilidad de reducir el nivel de irregularidad e

²Esta falta de coordinación, coherencia y consistencia provenía de una desarticulación del sistema de control entre servicios internos de la Comisión, Tribunal de Cuentas Europeo, servicios internos de control de los Estados y Tribunales de Cuentas de éstos.

³Argumento expuesto por los representantes del Tribunal de Cuentas en la Reunión de expertos de septiembre de 2005 (European Commission, 2005a).

ilegalidad por debajo del 2% en todas las áreas presupuestarias para el ejercicio 2007⁴. No obstante, a pesar de las objeciones, desde el gabinete de Kallas se consideraba que fijar este objetivo era mejor que no hacer nada, ya que utilizar la auditoría positiva como objetivo ideal serviría de estímulo para movilizar los esfuerzos de la Comisión hacia un mejor sistema de gobernanza financiera.

En este contexto, el gabinete de Kallas encargó al jefe contable de la Comisión, Brian Gray, la realización de un borrador a efectos de abrir el debate sobre el nuevo Marco de Control Interno. La negociación con el Tribunal de Cuentas a fin de alcanzar una solución satisfactoria (en la que se pretendía que éste otorgase una auditoría positiva una vez constatase la puesta en marcha por la Comisión de un sistema de control interno acorde con su Dictamen 2/2004) se convirtió en una de las primeras prioridades. Sin embargo, dado que esto suponía un cambio del sistema de auditoría, de verificación de transacciones hacia una verificación de sistemas, existía el inconveniente de que el Tratado de Maastricht requiere del Tribunal de Cuentas la realización de un examen sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes (no de los sistemas).

Desde la Comisión se consideraba que la solución al problema de las auditorías negativas era un asunto que correspondía tanto a ésta misma como al Tribunal de Cuentas⁵. Tal y como Gray había señalado en 2004, “La posibilidad de alcanzar una auditoría positiva se encuentra de hecho limitada por los métodos de auditoría del Tribunal de Cuentas [método de verificación de transacciones] [...]. Una aproximación cualitativa abre el camino para que el Tribunal de Cuentas fundamente su auditoría en una evaluación de los sistemas de control, en vez de enfocarse en los errores localizados durante sus

auditorías”⁶. Otro argumento en la misma dirección era el hecho de que el Tribunal de Cuentas no tomaba en consideración las dificultades planteadas por la naturaleza plurianual de los programas de política estructural, y en este sentido el Tribunal de Cuentas “no se mostraba favorable a aceptar que las correcciones derivadas del procedimiento de liquidación de cuentas compensa los errores detectados [...] sobre la base de que la decisión de liquidación se toma varios años después de que la solicitud de reembolso irregular fue pagada [...]” (European Commission DG BUDG, 2004).

En mayo de 2005, cuando ya se había completado el primer borrador de Programa Operativo, la Comisión pidió al Tribunal de Cuentas que especificase cómo quería que fuese el nuevo sistema de control interno, pero el Tribunal de Cuentas rechazó participar activamente: como estrategia alternativa, los servicios de la Comisión llevaron a cabo entre julio y septiembre de 2005 consultas técnicas e informales con las respectivas secciones del Tribunal de Cuentas.

El 15 de junio de 2005, el Colegio de Comisarios aprobó la “Comunicación de la Comisión sobre un Programa Operativo para la realización de un Marco de Control Interno Integrado”. El Programa diferenciaba dos ámbitos de actuación, uno concerniente a los fondos de gestión centralizada y otro a los fondos de gestión compartida. Respecto a estos últimos, se concebían actuaciones que deberían ser llevadas a cabo tanto por la Comisión como por los Estados Miembros. Se consideraba que una mejora de la gobernanza financiera en los sectores de gestión compartida resultaba vital puesto que el 80% de los fondos comunitarios se gastan bajo esta modalidad por los Estados Miembros (y en este sentido, ya en el descargo parlamentario de 2003 se contenía un lla-

⁴ La pregunta era: “¿Obtendrá la Comisión una auditoría positiva?”, y los resultados fueron: 13,5% consideraban que podría alcanzarse antes de 2009; 19,2% que se alcanzaría antes de 2013; 43,5% que se algún día se lograría; y 23,8% que nunca se conseguiría (Entrevista con Kristian Schmidt, Jefe de gabinete adjunto del Comisario Kallas).

⁵ Entrevista con Brian Gray, Abril 2008.

⁶ Documento de discusión de la DG BUDG, 19 Septiembre 2004.

mamiento para que los Estados miembros revisasen sus sistemas de control financiero).

Al tiempo que se estaba elaborando el Programa Operativo, los servicios de la Comisión llevaron a cabo un ejercicio de Evaluación de Divergencias para determinar qué es lo que impedía la consecución de una auditoría positiva. Este ejercicio comenzó el 19 de abril de 2005, cuando desde la DG BUDG se emitió un cuestionario a todas aquellas DGs que manejasen programas por encima de 100 millones de: las distintas DGs habrían de realizar una autoevaluación de sus sistemas de control a la luz del Dictamen 2/2004. Las respectivas autoevaluaciones se presentaron a la DG BUDG a finales de mayo, y ésta preparó varios documentos de síntesis. Los resultados de estas autoevaluaciones servirían posteriormente para que desde DG BUDG se pudiese exigir a las distintas DGs que hiciesen avances para cubrir las divergencias evidenciadas.

Entre julio y noviembre de 2005 tuvo lugar un proceso de diálogo interinstitucional, de suma importancia para conseguir un consenso entre todos los actores del complejo sistema de gobernanza de la UE. La situación era particularmente exigente en la medida en que se pretendía un rápido progreso con vistas a tener un Plan de Acción listo para

noviembre de 2005, que debería ser incorporado a los nuevos marcos regulatorios de las perspectivas financieras de 2007-2013. Además, se trataba de aprovechar el impulso político proporcionado por un Colegio de Comisarios recientemente elegido y por la presidencia británica del Consejo durante el segundo semestre de 2005 (el Reino Unido había manifestado desde 2004 un interés explícito en desarrollar el debate sobre un Marco de Control Interno Integrado⁷).

Con la nueva presidencia británica del Consejo, el ECOFIN anunció el 12 de julio de 2005 que una Conferencia de Expertos procedentes de las distintas instituciones europeas examinaría una serie de cuestiones planteadas por el Programa Operativo. La conferencia se reuniría el 21 y 22 de septiembre en Bruselas. Para preparar y focalizar las discusiones, los elementos más esenciales de la discusión interinstitucional fueron analizados en seis trabajos preparatorios por la DG BUDG, finalizados el 31 de julio de 2005. Estos trabajos versaban sobre cuestiones ya planteadas por el Programa Operativo y la Evaluación de Divergencias, así como sobre cuestiones sugeridas por el Parlamento (básicamente, la cuestión de las Declaraciones Nacionales de Fiabilidad).



⁷ Reunión del Comité Presupuestario del Consejo, 7 de Octubre de 2004.

A iniciativa de la Presidencia británica, el 14 de septiembre se reunió el COREPER (los representantes de los Estados ante la UE) para considerar la agenda de trabajo de la Conferencia de Expertos. En esta reunión se plantearon una serie de objeciones como la sospecha de que la Comisión estaba tratando de diluir las responsabilidades derivadas del art. 274 del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas⁸, la disconformidad con la propuesta de las Declaraciones Nacionales, o el carácter excesivamente ambicioso. Sin embargo, también quedó constancia del fuerte apoyo que hacia las propuestas del Programa Operativo mostraban Reino Unido, Holanda, Dinamarca y los Estados de reciente adhesión.

A la Conferencia asistieron representantes de los 25 Estados miembros (Bulgaria y Rumanía asistieron como observadores), así como del COCOBU y del Tribunal de Cuentas. Aunque el Tribunal de Cuentas confirmó su negativa a realizar una aportación formal en la planificación de un nuevo marco para el control interno, sí indicó, como ya había hecho en su Dictamen 2/2004, la necesidad de encontrar un nivel de riesgo tolerable diferente para los distintos programas, que habría de ser aprobado por las autoridades presupuestarias (Consejo y Parlamento) sobre la base de una propuesta de la Comisión. El COCOBU por su parte dejó claro que el Parlamento amenazaría con bloquear los presupuestos comunitarios si no se hacían progresos en el campo de las Declaraciones Nacionales de Fiabilidad. La Comisión finalmente tomó nota de todas las propuestas, comprometiéndose a profundizar el diálogo interinstitucional sobre las Declaraciones Nacionales y sobre los niveles tolerables de error.

Tras la Conferencia de Expertos se convocó una reunión del ECOFIN en noviembre de 2005 en la que se dio luz verde a la Comisión para llevar a cabo

las reformas previstas en el Programa Operativo. Con este visto bueno del ECOFIN finalmente la Comisión, a través de una Comunicación de 17 de enero de 2006 publicó el Plan de Acción (inicialmente previsto para noviembre), con medidas concretas sujetas a plazos y procedimientos de control determinados. Estas medidas involucraban tanto a la Comisión como a los Estados miembros y el Parlamento.

La implementación habría de monitorizarse en principio por la propia DG BUDG. La aplicación de las medidas previstas en el Plan de Acción por los distintos servicios de la Comisión se encauzaría a través de sus mecanismos propios de planificación y programación estratégicas. Así, desde *Sécretariat Général*, en sus directrices anuales que han de informar la realización de los Planes de Gestión Anuales y los Informes Anuales de Actividades, se solicita desde 2006 que se incluyan en los mismos las acciones previstas en el Plan de Acción.

Con respecto a los Estados miembros se concebían dos tipos de mecanismos para aplicar el Plan de Acción: la publicación de notas orientativas (mecanismo de carácter blando), y el cambio de la Regulación Financiera en 2006 (mecanismo jurídicamente vinculante). La Regulación Financiera entró en vigor en 2007, y en este sentido, los cambios tardarán en ser efectivos, contribuyendo las complejidades jurídicas derivadas de la heterogeneidad entre Estados a un complicado escenario de implementación⁹.

El COCOBU ha venido evaluando el impacto del Plan de Acción en lo concerniente a su impacto en la reducción del nivel de error. En este sentido, a pesar de mostrarse una ligera tendencia a la reducción de la incidencia de error desde 2006 (motivada no sólo por el Plan de Acción sino también por el incremento de recursos destinados a control interno: en 2007 la DG REGIO, encargada de los fondos de cohesión,

⁸ Artículo 274 TCE: “La Comisión [...] ejecutará el presupuesto [...] con arreglo al principio de buena gestión financiera”.

⁹ Como señala el Presidente del Tribunal de Cuentas Vitor Caldeira: “[el Marco Integrado para el Control Interno] tardará por lo menos un ciclo presupuestario en tener efectos, porque los principios que en el mismo se contienen sólo comienzan a aplicarse con el ciclo presupuestario 2007-2013”. Entrevista con Vitor Caldeira, Mayo de 2008.

incrementó el número de auditores de 40 a 60), se ha asistido a un incremento en el nivel de conflictividad en los procedimientos de descargo financiero, alcanzándose un punto álgido en el descargo de 2008, en el que el ponente del COCOBU Dan Jørgensen llegó a plantear la posibilidad de posponer la resolución de descargo, sobre todo por las deficiencias detectadas en el sector de los fondos estructurales (con una incidencia de error del 12%).

III. LA MODIFICACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE CONTROL INTERNO

La introducción de cambios legislativos

A pesar de que el Plan de Acción era sólo una comunicación de la Comisión, jurídicamente no vinculante, las nuevas perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 abrían una ventana de oportunidad para introducir normas oponibles con vistas a un Marco Interno de Control Integrado y eficiente en la reducción del riesgo de error financiero.

En este sentido, la Regulación Financiera (que puede ser sujeta a revisión cada tres años) fue revisada por el Reglamento del Consejo 1995/2006 de 13 de diciembre de 2006. La negociación de la Regulación Financiera es un procedimiento complejo, en el que participan la Comisión, el Tribunal de Cuentas, el Parlamento y el Consejo. Supone además negociaciones paralelas para definir tanto la cantidad a gastar como los mecanismos de control del gasto. A fin de preparar el consenso para el cambio del marco financiero, un Acuerdo Inter-Institucional (carente de fuerza jurídicamente vinculante) fue firmado en mayo de 2006 por la Comisión, Parlamento y el Consejo. Este Acuerdo Inter-Institucional contenía por un lado medidas de control presupuestario, y por otro lado cubría ambas vertientes del presupuesto: ingreso y gasto.

En el Plan de Acción para un Marco de Control Interno se preveían diversas medidas que aspiraban a ser incluidas en la Regulación Financiera. En este sentido, la Acción 1 abogaba por una simplificación

de la legislación: se trataba de simplificar los criterios de elegibilidad para recibir fondos europeos con vistas a reducir el riesgo de irregularidad¹⁰. Sin embargo, a pesar de que la simplificación de la legislación era un asunto en el que estaban de acuerdo los Estados, que habían respaldado esta iniciativa en el ECOFIN de noviembre de 2005 (ECOFIN, 2005), no había tiempo suficiente para proceder a una simplificación completa. Más aún, el hecho de que las DGs AGRI o REGIO propusiesen cada una sus propias legislaciones sectoriales entorpeció la coordinación de todo el proceso.

Por su parte, la Acción 3 introducía la necesidad de “Establecer y armonizar la presentación de estrategias de control que provean una fiabilidad razonable”, lo que suponía que los Planes de Gestión Anuales de los distintos servicios habrían de presentar sus estrategias en un formato progresivamente armonizado. También en esta línea de la armonización de estrategias de control se situaba la Acción 7, relativa a la homogeneización de los criterios de selección de auditores.

La polémica en torno a la adopción de Declaraciones Anuales por los estados Miembros

La cuestión de las Declaraciones Anuales por parte de los Estados se introdujo en el diálogo interinstitucional de 2005 a propuesta del Parlamento. El Parlamento había requerido en el descargo parlamentario de aquel año la emisión por parte de los Estados de Declaraciones Nacionales por las que asumirían responsabilidad por la buena marcha de sus sistemas de control.

El asunto de las Declaraciones Nacionales entorpeció en gran medida las discusiones interinstitucionales durante 2005. Desde los Estados se objetaba 1º) que la elaboración de Declaraciones Nacionales resultaba complicada en el caso de los Estados políticamente descentralizados, 2º) que emitir una declaración política podía entrañar una disminución de la responsabilidad en el nivel administrativo de base,

¹⁰ Se trataba de la misma lógica que inspiró la reforma que en 2003 introdujo la DG AGRI con el régimen de pago único por superficie, en el que el único error que se puede cometer es el de declarar una superficie mayor que la realmente cultivada.



3º) que existían dudas sobre la compatibilidad de estas declaraciones con las obligaciones de la Comisión bajo el TCE (art. 274 TCE), y 4º) algunos consideraron que el presentar Declaraciones Nacionales sólo constituía un acto de “bendición política” de lo que pasaba a nivel administrativo. Como opción alternativa se propuso la idea de realizar resúmenes nacionales en los que los Estados proveerían una visión de los sistemas de control establecidos. En base a estos argumentos, en el ECOFIN de noviembre de 2005 los Estados rechazaron formalmente la idea de introducir Declaraciones Nacionales, concluyendo que “las declaraciones ya existentes a nivel operativo suponen un importante medio de fiabilidad” (ECOFIN, 2005).

A pesar de este rechazo por el ECOFIN, en el arriba mencionado Acuerdo Inter-Institucional de mayo de 2006 se contenía un compromiso transaccional por el que el Parlamento aceptaba una reducción del presupuesto por debajo del 1,14% del PNB que había propuesto originariamente a cambio de un mayor control de la disciplina de los Estados en la ejecución del mismo mediante la presentación de resúmenes nacionales y la firma de Declaraciones Nacionales por las que las autoridades estatales

asumirían la responsabilidad política de la legalidad y regularidad de las operaciones financieras (art. 44 del Acuerdo Inter-Institucional). Sin embargo, al carecer de fuerza jurídicamente vinculante el Acuerdo Inter-Institucional, al final el Consejo no cumplió con lo convenido y rechazó la incorporación de las Declaraciones Nacionales en la revisión de la Regulación Financiera de diciembre de 2006, en la que sí se pudo plasmar el compromiso sobre los resúmenes anuales.

La Regulación Financiera preveía que los resúmenes serían sectoriales, aportados por cada una de las autoridades nacionales designadas por el Estado miembro para la gestión de los distintos programas comunitarios. En este sentido, los requerimientos serían más estrictos en el área de agricultura que en el resto, puesto que en el caso de agricultura las agencias habrían de proveer una declaración sobre la fiabilidad del gasto ejecutado.

Uno de los objetivos primordiales que la Comisión perseguía con los resúmenes y Declaraciones Nacionales era proporcionar una mayor fiabilidad al Tribunal de Cuentas. A este respecto, el Tribunal de Cuentas en su Dictamen 6/2007 de julio de 2007, consideró que:

“Los resúmenes anuales y las diversas declaraciones e iniciativas de auditoría nacionales comparten una característica común: parten del examen de los sistemas y llegan a conclusiones sobre ellos. Las Declaraciones Nacionales también pueden contener opiniones específicas sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. La experiencia indica que el riesgo más importante en este sentido se produce en relación con la fiabilidad de la información facilitada por los beneficiarios que solicitan fondos comunitarios, no con el modo en que esa información es procesada por los Estados Miembros o la Comisión. Una declaración que afirme que los sistemas funcionan conforme a la reglamentación de la UE no tiene por qué aportar una garantía sobre la legalidad y regularidad de las operaciones correspondientes” (ECA, 2007a).

A pesar de esta cauta posición del Tribunal de Cuentas, el Parlamento ha seguido insistiendo en las Declaraciones Nacionales, como en el descargo financiero de 2008, recordando que ya en su resolución de descargo de 2007 había pedido a la Comisión que remitiese al Consejo antes del final de 2007 una propuesta de Declaraciones Nacionales. Ante esto, la Comisión replicó que:

“la Comisión no desarrollará la citada acción dado que por la distinta naturaleza de las estructuras de gobernanza y de gestión de los fondos europeos bajo gestión compartida de los 27 Estados Miembros, el desarrollo de un modelo de Declaración Nacional no proporcionaría beneficios significativos. Sin embargo, la Comisión continuará apoyando las iniciativas tomadas por las administraciones nacionales” (European Commission, 2007d).

El Parlamento volvió a considerar esta respuesta como insatisfactoria, y en 2008 en el contexto del procedimiento de descargo solicitó a la Comisión que presentase un informe con las ventajas que en términos de control proporcionaban las recientes iniciativas unilaterales de Declaraciones Nacionales de Dinamarca y Holanda; además se requirió a la Comisión que informase regularmente sobre los progresos realizados en este sentido.

IV. CERRANDO LAS DIVERGENCIAS MOSTRADAS EN LOS SERVICIOS. LA PROBLEMÁTICA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

El Programa Operativo de 2005 ponía particular énfasis en la necesidad de mejorar los controles de los fondos estructurales. En este sentido, el Plan de Acción de enero de 2006 identificaba a los fondos estructurales como área de máxima prioridad, dedicándole tres acciones.

De acuerdo con el último informe del Tribunal de Cuentas sobre el ejercicio 2007 (ECA, 2008), los fondos estructurales presentaban una incidencia de error del 11%, la más alta de todo el presupuesto comunitario. Sin embargo, hay que considerar que la gestión de los fondos estructurales está sujeta a una serie de particularidades. En primer lugar se sitúa la cofinanciación, con una proporción de la financiación de la UE en los programas del 35%. Segundo, debido al carácter multianual de los programas, el riesgo en las primeras fases (cuando hay una gran proporción de pagos provisionales) es mayor que el riesgo en las últimas fases, y a pesar de ello el Tribunal de Cuentas sólo se preocupa por los errores en la legalidad y regularidad de las operaciones sin atender a si estas operaciones se produjeron en los momentos iniciales o finales del proyecto. Finalmente, una mayor complejidad en los requerimientos de adjudicación de fondos y una cadena de mando más complicada acaban por dibujar un complicado panorama.

Como condición del descargo de 2008, la Comisión hubo de lanzar un Plan de Acción específico para los fondos estructurales, que fue adoptado en febrero de 2008 y monitorizado a través de informes trimestrales al Parlamento. Las medidas contenidas en este Plan aspiraban a un incremento en las auditorías de las organizaciones de alto riesgo y sobre todo, a recurrir más rápidamente a la suspensión de pagos y a la recuperación de fondos en caso de errores (lo que afecta especialmente a España, país donde la incidencia de error es mayor, especialmente en el caso del FSE y FEDER).

V. DESARROLLO DE UNA NUEVA LÓGICA DE GESTIÓN DE RIESGO

La generación de una nueva lógica de gestión de riesgo ha constituido uno de los ideales en el proceso de reforma del sistema de gobernanza financiera de la Comisión Barroso. La idea básica consiste en que hay que poner énfasis no en el nivel final de error, sino en cómo la Comisión gestiona los riesgos de realizar operaciones financieras irregulares o ilegales. Uno de los elementos esenciales de este proceso sería la delimitación de niveles de riesgo tolerables para cada una de las distintas políticas sectoriales. El argumento se fundamenta en que, en ciertos casos, como en los programas de ayuda humanitaria, un nivel “elevado” de error debería ser asumido como normal. La determinación del nivel de riesgo tolerable vendría dada por la relación coste-beneficio de los controles: un riesgo sería tolerable en la medida en que el coste marginal de un incremento en los niveles de control fuese superior al beneficio marginal del mismo (beneficio que se determina por el impacto financiero de los errores corregidos y por la cantidad de órdenes de devolución de importes justificadas con esos controles).

Desde la introducción de la Declaración de Fiablez por el Tratado de Maastricht, el Tribunal de Cuentas ha estado usando implícitamente y de manera unilateral, para los propósitos de conceder o denegar la Declaración, una materialidad del 2%, sin distinción entre las distintas políticas sectoriales. En su Dictamen 2/2004 se separó de esta idea (aunque su práctica se mantuvo igual, usando el umbral del 2%), e introdujo el concepto de riesgo tolerable en el que la intensidad de control se establece con referencia a los costes y beneficios del mismo. El hecho de aceptar que el sistema de control debe alcanzar un nivel óptimo de coste/beneficio implica una concepción del nivel de riesgo tolerable como aquel nivel residual de error que queda una vez que el riesgo ha sido disminuido de forma económicamente eficiente. De este modo, la materialidad variará entre las diferentes políticas sectoriales

dependiendo del coste de los controles y del riesgo de error inherente a los programas. El problema se situaba en determinar qué nivel de error tolerable usar como referencia para determinar si los sistemas de control estaban funcionando o no. En este sentido, el Dictamen 2/2004 proponía que los sistemas recopilasen información sobre los costes de control así como sobre los beneficios en términos de riesgo residual.

A comienzos de 2005, el Parlamento en su descargo parlamentario realizó un llamamiento al Consejo para que los Estados trabajasen con las instituciones comunitarias en la fijación de niveles de riesgo tolerable. El Consejo respondió mostrando su apoyo en el ECOFIN de noviembre de 2005 (ECOFIN 2005, párr. 17). Y desarrollando esta idea, la Acción 4 del Plan de Acción preveía el inicio de un diálogo interinstitucional para determinar el nivel de riesgo tolerable. Se pretendía que su determinación quedase plasmada en la revisión de la Regulación Financiera en 2006. Sin embargo, a la hora de perfilar la Regulación Financiera el Consejo se desdijo, y rechazó la especificación de niveles de riesgo tolerable: muchos Estados eran reacios porque consideraban difícil que los medios de comunicación y el electorado aceptasen la posibilidad de considerar un determinado nivel de ilegalidad e irregularidad como aceptable. A pesar de ello el Consejo animó a la Comisión a que continuase explorando el concepto, y en este sentido la Comisión trabajó en la determinación de los costes y beneficios de los controles.

Con respecto a los beneficios generados por el sistema de control interno, la Comisión se quejaba de que los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas minimizaban los posibles beneficios generados por los mecanismos de recuperación de fondos, al no tomar en consideración las correcciones que se producen al final de los programas multianuales. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas replicaba que a la hora de contabilizar las correcciones, la Comisión se veía incapaz de establecer relaciones directas entre

cada una de las correcciones y los respectivos errores de los que traían causa. Tras un cambio de actitud del Tribunal de Cuentas en 2006 al considerar la posibilidad de admitir la relevancia de las recuperaciones de fondos, la Comisión puso en marcha una acción para identificar las cantidades recuperadas en 2005 y 2006 y establecer el correspondiente vínculo entre cada error identificado y su correspondiente orden de devolución de importes por los sistemas de control. Para llevar a cabo este propósito, la Comisión tuvo que introducir modificaciones en su sistema de contabilidad en febrero de 2008.

En diciembre de 2008 se hizo pública una Comunicación de la Comisión (European Commission, 2008b) en la que se expusieron los primeros resultados de los ejercicios de análisis de costes y beneficios. El contenido de esta Comunicación permite establecer, para las políticas sectoriales de desarrollo rural y cohesión una relación entre cada nivel de riesgo y el respectivo coste de control, dando base para la especificación por parte de las autoridades presupuestarias de los niveles de riesgo tolerable. Será éste un proceso complicado, con múltiples intereses en juego, y desde la Comisión se desea que tenga lugar con la revisión de la Regulación Financiera a finales de 2009. Sin embargo, los datos recopilados por la DG BUDG sólo conciernen a las políticas de desarrollo rural y cohesión, quedando pendiente la realización de ejercicios para el resto de las políticas, que no podrán ser terminados a tiempo para incorporarse a la Regulación Financiera de 2009.

VI. CONCLUSIÓN

Hemos visto cómo la Comisión Barroso ha puesto en marcha un plan consistente para reducir los niveles de error financiero en la ejecución del presupuesto de la UE. El impacto de este plan ha sido por el momento moderado, y el fracaso de la Comisión Barroso es evidente al no haber cumplido el objetivo estratégico de conseguir una Declaración de Fiabilidad positiva antes del fin de su mandato. Pese a ello, se prevé que con la consolidación de los programas del ejercicio presupuestario 2007-2013,

que incorporan muchas de las nuevas medidas de control financiero, se pueda reducir sustancialmente el error en los ejercicios próximos.

Sin embargo, subsisten las dudas sobre la capacidad de la Comisión de reducir por debajo del 2% el nivel de error financiero en absolutamente todas las políticas sectoriales. A estos efectos, se predica tanto desde la Comisión como desde el Parlamento y el Tribunal de Cuentas una nueva cultura de gestión de riesgo en la que se permita una aproximación diferenciada en los niveles de materialidad de cada política sectorial. En este sentido se sitúan las últimas iniciativas realizadas desde la DG BUDG para calcular los costes y beneficios de los controles financieros.

A pesar del consenso existente entre Parlamento, Comisión y Tribunal de Cuentas, se hace indispensable contar con el asentimiento del Consejo (que junto con el Parlamento es la autoridad presupuestaria de la UE) para cualquier cambio en lo concerniente al nivel de materialidad requerido. Y es que es precisamente a este nivel intergubernamental que se encuentran los mayores problemas en la gestión financiera de la UE. En primer lugar, es a nivel estatal donde efectivamente se gasta la mayor parte del presupuesto comunitario (un 80%, a través de la gestión compartida), y donde se encuentran la mayor parte de los fallos en el sistema de control que derivan en errores de legalidad y regularidad (ECA, 2008, punto 1.47): así, da la impresión de que los Estados, al manejar un dinero que les llega de fuera, actúan con una mayor indulgencia. Y en segundo lugar, es a nivel estatal donde, a través del Consejo, se han bloqueado las iniciativas para fijar niveles de materialidad diferenciados para cada política sectorial, alegándose dificultades para explicar al electorado nacional que un determinado nivel de error financiero pueda ser tolerable. Mientras no se cuente con la colaboración de los Estados, poco podrá avanzarse desde el resto de las instituciones comunitarias para mejorar los sistemas de control financiero de la UE.

En definitiva, el problema de la gobernanza financiera de la UE parece reconducirse al problema más general de tensión entre el poder comunitario de Bruselas y los intereses particulares de los Estados, consustancial a la propia naturaleza heterodoxa de la construcción política de la UE.

BIBLIOGRAFÍA

ECA, 2004, *Opinion No 2/2004 of the Court of Auditors of the European Communities on the “single audit” model (and a proposal for a Community internal control framework)*, Official Journal of the European Union, 30/4/2004.

ECA, 2007a, *OPINION No 6/2007 on the annual summaries of Member States; ‘national declarations’ of Member States; and audit work on EU funds of national audit bodies.*

ECA, 2008, *Annual Report concerning the financial year 2007*, Official Journal of the European Union C 286 – 10 November 2008.

ECOFIN, 2005, *PRESS RELEASE 2688th Council meeting Economic and Financial Affairs Brussels*, Council of the European Union, 8 November 2005, paragraph 5.

European Commission, 2005a, *“Draft minutes of the Panel of Experts on a Roadmap to an Integrated Internal Control Framework”*, 21-22/9/2005, Brussels.

European Commission, 2005c, *A roadmap to an integrated internal control framework*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors, 15/6/2005, COM(2005) 252 final.

European Commission, 2006, *Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework*, Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors, 17/1/2006.

European Commission, 2007, *Report on the follow-up to 2005 discharge procedure*, SEC(2007)1185.

European Commission, 2008a, *An action plan to strengthen the Commission’s supervisory role under shared management of structural actions*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors, 19/2/2008, COM(2008) 97 final.

European Commission,, 2008b, *Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors, 16/12/2008, COM(2008) 866 final.

European Parliament, 2002, *Decision of the European Parliament of 10 April 2002 concerning discharge in respect of the implementation of the general budget of the European Union for the 2000 financial year (Commission).*

European Parliament, 2008, *European Parliament decision of 22 April 2008 on discharge in respect of the implementation of the European Union general budget for the financial year 2006, section III – Commission.*

Kallas, 2004 *Speech by Commissioner designate Siim Kallas at his hearing in front of the EP.*