

# La fiscalización en los Fondos Comunitarios gestionados por las Administraciones Territoriales

---

**Dr. Huber Weber**

En primer lugar quiero aprovechar esta ocasión, en Formigal, rodeado de estas magníficas montañas, para agradecer el poder participar en el debate sobre el tema tan polémico y de máxima actualidad de la fiscalización de las finanzas públicas.

Entre los Tribunales de Cuentas, en su sentido más amplio, se tiene, con frecuencia, la impresión de que las universidades descuidan la cuestión del control de las finanzas públicas. Con independencia de la opinión personal de cada uno al respecto, ciertamente éste no es el caso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Recuerdo con mucha satisfacción las actividades organizadas por esta Universidad, junto con el Tribunal de Cuentas de España, en Santander y Sevilla y me alegro de poder compartir esta experiencia con mi colega italiano Giorgio Clemente y nuestro amigo común, Ramón Muñoz Álvarez, Consejero de dicho Tribunal.

El Sr. Clemente y yo nos hemos puesto de acuerdo en repartirnos el tema que se nos ha pedido. El Sr. Clemente se referirá al control de los Fondos Estructurales, un ámbito que se encuentra entre sus competencias como miembro del Tribunal de Cuentas Europeo.

El Sr. Clemente hablará en sus observaciones de los numerosos actores que intervienen en el campo del control financiero interno y externo. Por ello pensamos que lo adecuado era intentar dedicar una ponencia a explicar el entramado de relaciones entre los distintos actores de las autoridades del control financiero externo e interno, en lo que se refiere al conjunto de la fiscalización de los recursos de la

Unión Europea. Pero, en absoluto, consistirá en una presentación completa de todos los organismos encargados del control de los recursos comunitarios. Las observaciones de dicha presentación –ya existentes–, tanto en relación con el panorama nacional como en forma de presentación horizontal de las distintas materias, deben dejarse a los expertos vocacionales, ya que las competencias de control no abarcan las modalidades de pago de la UE y las normas presupuestarias nacionales, sino que, a veces, alcanzan también acuerdos entre organismos de control, no siempre accesibles a un amplio sector público. En el caso de Estados organizados de forma federal y Estados descentralizados en sus variadas modalidades, es preciso tener también en cuenta el presupuesto de estos organismos (por ejemplo, presupuestos regionales, presupuestos de las autonomías). Pero ni siquiera entre Estados federales existe unidad. En el caso de Austria cabe señalar que no solamente existen Tribunales de Cuentas de los Estados Federados. Según la constitución de cada uno de estos Estados, existen Tribunales de Cuentas, organismos públicos de control, etc. Además hay que tener en cuenta que el Tribunal de Cuentas de la República de Austria también tiene competencia en los Estados federados, lo que implica una duplicidad de las competencias de control del presupuesto de estos Estados. Como me transmitió recientemente el Presidente del Tribunal de Cuentas austríaco, Dr. Franz Fiedler, ésta es la razón por la que hasta ahora en Austria nunca se ha dado ni un solo caso de intervención de un organismo de control de un Estado federado durante los controles en Austria del Tribunal de Cuentas Europeo. Esta colaboración no debe descartarse en un futuro, desde el momento en que se cuente con que un organismo regional tiene una competencia exclusiva.

En mi ponencia quisiera, más bien, adentrarme en aquellos elementos que obstaculizan, ocasionalmente, la colaboración entre las entidades fiscalizadoras. Por razones similares me referiré varias veces a la relación entre el TCE y los organismos nacionales de control. Pero ello no significa que no tenga en cuenta el importante papel de los servicios de control interno. Ya sé que, en este campo, en diversas ocasiones se ha llevado a cabo una labor magnífica, como he podido ver a través de los informes de control de la Intervención general de la Diputación General de Aragón.

Cuando uno es miembro de un órgano colegiado, resulta natural que éste presente su ponencia como ponencia personal. En este caso quisiera, por tanto, subrayar especialmente que soy consciente de que el tema de la concertación entre diversas entidades fiscalizadoras no sólo se puede tratar desde el punto de vista jurídico o de la política

de control financiero, sino que también deben tenerse en cuenta muchas sensibilidades. Por ello, si al ocuparme de esta materia tan delicada y poco clara no he dedicado la atención merecida a algún aspecto, les ruego que me corrijan.

Puede que respecto del tema de la colaboración entre entidades fiscalizadoras existan múltiples puntos de vista diferentes, pero la importancia del tema resulta indiscutible. Creo que, para poder ilustrarlo, valga recurrir a aquella cita extraída de la literatura sobre control financiero que decía que la esencia del problema se basaba en una paradoja. En teoría, los organismos nacionales son sometidos a innumerables inspecciones. Sin embargo, en la práctica, este exceso de inspecciones implica muchos problemas y riesgos. Determinados organismos y servicios se controlan en demasía y otros, en cambio, de manera insuficiente. En la documentación de EUROSAI se encuentran numerosos ejemplos que así lo ilustran. Por experiencia sé que, en ocasiones, además de los reproches sobre el exceso de controles, los organismos de control no tienen en cuenta los resultados de controles efectuados con anterioridad. En lo que yo puedo juzgar sobre el trabajo de los organismos nacionales de control y del Tribunal de Cuentas Europeo, este reproche, por lo general, no me parece justificado. En relación con este planteamiento se puede resumir que, pese a todos los esfuerzos por una coordinación mayor de las actividades de los distintos organismos de control, debe encontrarse una solución. Es preciso mantener esta actitud, incluso aunque ya se ha insistido en la problemática especialmente a través de los controles en el ámbito de la declaración de fiabilidad.

Al principio de mi intervención anuncié intentar mostrar los progresos realizados en la reducción de las reservas fundamentales que existen ante una cooperación entre entidades fiscalizadoras. Entre dichas reservas, las nombradas con más frecuencia son:

- Diferencia de los mandatos.
- Problemas de coordinación en la elaboración y realización de los planes de fiscalización.
- Diferencia de la metodología.
- Obligación de informar a instancias distintas.

En el mundo del control financiero se encuentran numerosos ejemplos, donde se plantearon este tipo de problemas, ante la exigencia de una cooperación entre organismos nacionales de control de dos Estados, pero, no obstante, se pudieron solucionar de manera satisfactoria. Como ejemplo representativo quisiera mencionar el mo-

delo elaborado bajo la dirección de las Naciones Unidas en el ámbito de la ayuda al desarrollo, que prevé una colaboración igualitaria de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los países donantes y beneficiarios de dicha ayuda. También se conocen casos en los que las EFS de dos Estados vecinos intervienen conjuntamente en la fiscalización de centrales energéticas fronterizas, si bien en estos casos, por lo general, existe un contrato previo entre los Estados por el que se regulan también las modalidades de la fiscalización.

Si, como muestran los ejemplos, las reservas mencionadas no resultan suficientemente fuertes para obstaculizar una cooperación fructífera entre entidades fiscalizadoras, esta declaración debe poder aplicarse en sí a la relación entre los organismos de control que trabajen en el ámbito de la fiscalización de los recursos de la UE.

De hecho, en este sentido existe la base jurídica correspondiente. En el apartado 3 del artículo 248<sup>1</sup> se insiste expresamente en que el control del Tribunal de Cuentas Europeo en los Estados miembros «se realizará en colaboración con las instituciones nacionales de control» y que «el Tribunal y las instituciones nacionales de control de los Estados miembros cooperarán con espíritu de confianza y manteniendo su independencia. Tales instituciones o servicios comunicarán al Tribunal de Cuentas si tienen la intención de participar en el mencionado control». Además, las instituciones nacionales de control, entre otras, comunicarán al Tribunal de Cuentas, «a instancia de éste, cualquier documento o información necesarios para el cumplimiento de su misión». Se da la circunstancia de que, entre los temas recurrentes en el contexto del comité de contacto de los Presidentes de las EFS de la UE, la cuestión que aparece con más frecuencia es la relacionada con el control conjunto/coordinado. Ello, mucho más allá de la importancia estadística, da testimonio de los esfuerzos que se hacen por encontrar una solución adecuada. También en este sentido apunta la circunstancia de que, partiendo de la cuestión de principio de la colaboración entre los organismos de control, los temas del comité de contacto –desde la primera participación del TCE (Copenhague, 1978) hasta el pasado más reciente– muestren tendencia a analizar con más detalle la problemática de dicha colaboración. El comité de contacto en sí constituye un elemento de institucionalización de esta colaboración.

Merece destacarse que con la creación del Tribunal de Cuentas Europeo se inició una nueva era en el ámbito de la fiscalización en el plano europeo, lo que dio lugar a posturas extremas, que iban desde

---

<sup>1</sup> Apartado 3 del artículo 188.c).

la exigencia de una unificación de los sistemas de contabilidad y de control de los Estados miembros, por una parte, a la defensa, por otra, de una actuación pragmática con objetivos concretos, tratando cada caso concreto. Debe recordarse que también hubo posturas más conciliadoras.

A continuación mencionaremos cómo se han reducido, dentro de las condiciones marco mencionadas, las reservas ante una cooperación entre entidades fiscalizadoras, ya nombradas.

## **DIFERENCIA DE LOS MANDATOS**

Los Presidentes de los seis Estados miembros fundadores de las Comunidades Europeas, empujados por el espíritu de la Declaración de Lima sobre las directrices de fiscalización, que entonces se estaba elaborando, influyeron en gran medida, a través de sus Gobiernos, en la definición del mandato del Tribunal de Cuentas.

Esto, así como el hecho de que el Auditor General del Reino Unido, Sir Jhon Bourn, haya expresado públicamente, en diversas ocasiones, el deseo de que a la NAO se le conceda el derecho de controlar también a los beneficiarios finales, deja entrever posibilidades en el futuro para la diferencia de los mandatos.

## **PROBLEMAS DE COORDINACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE FISCALIZACIÓN Y EN LA REALIZACIÓN DE LOS CONTROLES**

Aquí no se trata de la transmisión recíproca de los planes de fiscalización, que, por lo general, resulta suficiente para cubrir las necesidades generales de información. Ahora bien, si la documentación transmitida debe responder a expectativas mayores, los planes de fiscalización deberían ser más detallados y establecidos con mecanismos de concertación muy laboriosos. Esto no constituye tarea fácil, teniendo en cuenta la carencia crónica de personal auditor. Pero según una evolución, a la que me referiré más tarde, debería ser posible si se relaciona con soluciones que obedecen al principio de la mejor práctica.

La realización de controles conjuntos/coordinados exige muchos recursos debido a la gran necesidad de concertación. Pese a los numerosos esfuerzos, puede decirse que el ejercicio de este tipo de controles apenas se extienden más allá de la fase experimental, por lo que será preciso intensificar dichos esfuerzos.

## DIFERENCIA DE METODOLOGÍA

Tras desarrollarse las directrices para el control financiero en el contexto de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), este argumento ha perdido mucha fuerza. Sin embargo, debe prestarse atención al hecho de que la transposición de esas directrices en algunos Estados plantea problemas jurídicos.

Mediante la elaboración de las *Directrices de aplicación europea de las normas de auditoría de INTOSAI* por el grupo de trabajo establecido por el comité de contacto de los Presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, se creó, no obstante, un instrumento que permite una integración dentro de la normativa nacional. Aunque originariamente fue pensado solamente para la fiscalización conjunta/coordiinada, resulta muy útil, por «dimensión europea», en la ampliación de las tareas de control por la legislación nacional, así como en la propia ampliación de la UE.

Permítame que les describa algunos detalles sobre la metodología del TCE, que tenía el honor de presidir el grupo de trabajo. Como ya se ha dicho, la primera piedra fue puesta con el espíritu de la Declaración de Lima. La variada procedencia del personal del TCE hizo que los auditores aportaran los métodos de auditoría y de trabajo habituales de los Tribunales de Cuentas nacionales, lo que el TCE debe agradecer a las entidades fiscalizadoras, tanto desde el punto de vista conceptual como operativo.

El encuentro de las distintas culturas de en el ámbito de la fiscalización en el TCE tuvo por consecuencia que éste no se convirtiera en una réplica de un Tribunal de Cuentas nacional concreto, sino que más bien, con el paso de los años, haya desarrollado sus propias herramientas de control en función de sus necesidades. Ante las limitaciones de la situación del personal en los primeros años de su existencia, el TCE se decidió por el método de control del «análisis de sistemas». Como se sabe, este método depende muy estrechamente de una cooperación entre los organismos de control.

Actualmente la metodología del TCE está regulada en dos niveles.

En el primero se elaboran las «políticas y normas de auditoría del Tribunal», que responden a las directrices de control financiero de INTOSAI y de IFAC. Ahora bien, éstas han sido adaptadas a partir de su base, teniendo en cuenta el ámbito de las Comunidades Europeas, a las funciones de control y competencias del Tribunal, derivadas del Tratado y del Reglamento Financiero. Cabe también mencionar que las estrategias y directrices de control son acordes,

además, con las *directrices de aplicación europea de las normas de auditoría de INTOSAI*.

En estas políticas y normas de auditoría se basa el trabajo del Tribunal, de manera que así se han creado, por una parte, un marco global que permite decidir el procedimiento detallado de fiscalización y, por otra, unas prácticas que deben aplicarse en la planificación y realización de la fiscalización, así como para la elaboración de los informes correspondientes. Se trata de un documento de alto nivel que solamente puede ser modificado mediante una decisión colegiada.

En el segundo nivel se presentan los procedimientos y prácticas detallados; se trata del manual de fiscalización. Este manual constituye un documento adaptable por procedimiento simplificado a las necesidades concretas de cada control.

## **OBLIGACIÓN DE INFORMAR A INSTANCIAS DISTINTAS**

Partimos del hecho de que todas las autoridades de control deben informar a sus representantes políticos (Parlamento). En este sentido pueden encontrarse problemas de tiempo, que deberían solucionarse más bien recurriendo al orden de aprobación de los informes especiales. Los problemas de contenido pueden solucionarse mediante una presentación clara de las distintas posturas en un informe conjunto.

Permítanme terminar refiriéndome al argumento que se emplea a menudo de que, simplemente, los intereses nacionales constituyen una obstáculo para una cooperación eficaz de las entidades fiscalizadoras. Por el contrario, ya hace años los Presidentes de las EFS de la CE declararon que también las debilidades por parte de los Estados miembros deberían recogerse en los informes publicados. Además, recientemente se ha vuelto a realizar una declaración similar. El incremento considerable de capítulos relacionados con Europa en los informes de los organismos nacionales de control no pasa desapercibido. Esto no es por casualidad: los fondos europeos cada vez tienen más importancia en los presupuestos nacionales. Quisiera destacar la afirmación siguiente, que figura en un trabajo de EUROSAI: «Con independencia de los diferentes puntos de vista, debería ser de interés, tanto europeo como nacional, que los recursos de los presupuestos públicos se utilicen de manera reglamentaria, atendiendo a los objetivos y con eficacia. La opinión pública se muestra cada vez más crítica ante el empleo incorrecto de los dineros europeos.» Por último, aquí se llama a todos los organismos de control, sean internos o externos, a colaborar, en lo posible, de la manera más estrecha y eficaz.