

# La perspectiva de gestión del Valor Público y la sostenibilidad en las finanzas públicas y su fiscalización: el caso del Tribunal de Cuentas Europeo

ANA ZORIO-GRIMA

Catedrática de Universidad. Universitat de València

ANDREEA HANCU-BUDUI

Profesora Ayudante Doctora. Universitat de València

## RESUMEN

El Tribunal de Cuentas Europeo (ECA) ha emergido como figura destacada en la supervisión de las políticas públicas destinadas a promover la sostenibilidad y el desarrollo sostenible en la Unión Europea (UE). Analizamos cómo el ECA ha ampliado su enfoque a la auditoría de desempeño, centrándose en políticas públicas alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La UE, ejerciendo un papel de liderazgo global, ha implementado iniciativas significativas como el Pacto Verde Europeo, la Legislación Europea sobre el Clima, y el plan de recuperación NextGenerationEU. En este contexto, el ECA ha adoptado un enfoque orientado al valor público y el impacto de las políticas públicas en la mejora de la sostenibilidad, evaluando la eficiencia, eficacia y economía en el uso de fondos para abordar desafíos como el cambio climático, la digitalización y el estado de bienestar.

A través de sus informes, el ECA proporciona recomendaciones que influyen positivamente en la mejora de las políticas públicas y la gestión de recursos. Su labor no solo fortalece la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública, sino que también sirve como referencia para otras Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en su tarea de fiscalización de políticas de desarrollo sostenible.

## PALABRAS CLAVE

ECA ODS EFS Sostenibilidad Desempeño

## ABSTRACT

*The European Court of Auditors (ECA) has emerged as a leading figure in the oversight of public policies aimed at promoting sustainability and sustainable development in the European Union (EU). We analyse how the ECA has broadened its approach to performance auditing, focusing on public policies aligned with the Sustainable Development Goals (SDGs).*

*The EU, exercising a global leadership role, has implemented significant initiatives such as the European Green Deal, the European Climate Legislation, and the NextGenerationEU recovery plan. In this context, the ECA has adopted an approach oriented to public value and the impact of public policies in improving sustainability, evaluating the efficiency, effectiveness and economy in the use of funds to address challenges such as climate change, digitalisation and the welfare state.*

*Through its reports, the ECA provides recommendations that, although non-binding, positively influence the improvement of public policies and resource management. Its work not only strengthens accountability and transparency in public management, but also serves as a reference for other Supreme Audit Institutions (SAIs) in their task of overseeing sustainable development policies.*

## KEYWORDS

ECA SDG SAI Sustainability Performance

## 1. Introducción

Las entidades fiscalizadoras supremas (EFS) están ampliando su metodología de trabajo, desde un enfoque de «auditoría financiera y de cumplimiento» (también llamadas fiscalización de regularidad financiera y fiscalización de legalidad, Sánchez Lerma 2020) hacia un enfoque más «orientado a la auditoría de desempeño» (o fiscalización operativa, según Sánchez Lerma, 2020).

El Tribunal de Cuentas Europeo (ECA, por sus siglas en inglés) es un organismo que podría calificarse de pionero y líder en el ámbito de la supervisión de los fondos gastados en políticas que favorezcan la sostenibilidad y el desarrollo sostenible (Hancu-Budui et al. 2020; Hancu-Budui y Zorio-Grima, 2024). La Unión Europea (UE), de hecho, ejerce a nivel mundial un papel activo y de liderazgo destacado en estos temas, no solo a nivel de políticas públicas sino también de información corporativa empresarial, a través de políticas e inversiones y acciones directas. En 2019, la Comisión Europea en las directrices presentadas por su presidenta, Ursula von der Leyen, estableció que la máxima prioridad para la UE y sus representantes es el clima y presentó el Pacto Verde Europeo. De dicho Pacto emanó la Legislación europea sobre el clima adoptada a través del Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se fija el marco para lograr la neutralidad climática<sup>1</sup> que fija objetivos jurídicamente vinculantes de neutralidad climática para 2050, a lo que se añaden sucesivamente regulaciones tan relevantes como la reciente Directiva de Información de Sostenibilidad (CSRD) de 2022<sup>2</sup> y las nuevas Normas Europeas de Información de Sostenibilidad de 2023<sup>3</sup>. Adicionalmente, en 2020, la UE ha aprobado y está actualmente implementando NextGenerationEU, un plan de recuperación diseñado para mitigar los impactos económicos y sociales causados por la pandemia de COVID-19. Con un presupuesto total de unos 750.000 millones de euros, su objetivo es impulsar la reconstrucción de la economía europea, haciéndola más resiliente, sostenible e inclusiva. El plan se articula principalmente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RRF), que canaliza la mayor parte de los fondos para ayudar a los Estados Miembros a implementar reformas y proyectos de inversión. Uno de los ejes centrales de NextGenerationEU es la transición hacia una economía más verde y sostenible, alineada con los objetivos del Pacto Verde Europeo. Al menos el 37 % de los fondos del plan están destinados a inversiones en sostenibilidad, incluyendo energías renovables, eficiencia energética, movilidad sostenible, y la descarbonización de sectores clave. Además de promover la sostenibilidad ambiental, NextGenerationEU busca fomentar la digitalización y fortalecer la cohesión social y territorial, asegurando una recuperación económica que impulse el desarrollo sostenible a largo plazo en toda Europa.

Con todo, el ECA, que supervisa las finanzas de la UE, está cada vez más volcado en abordar la eficiencia, eficacia y economía del uso los fondos europeos para hacer frente a las preocupaciones actuales: el cambio climático y la sostenibilidad, además de la digitalización, el Estado de derecho y el mantenimiento del sistema de bienestar de la UE (Grossi et al., 2023b). Se observa una preocupación del ECA por ofrecer valor añadido, centrándose en el

1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119>

2. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2464&from=ES>

3. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=PI\\_COM:C\(2023\)5303](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=PI_COM:C(2023)5303)

rendimiento, con mensajes más claros para la ciudadanía y para los responsables de la toma de decisiones en la UE. Así pues, como concluyen Grossi et al (2023a), la estrategia inicial del ECA a partir de un enfoque de Nueva Gestión Pública (NPM) ha evolucionado hacia un enfoque más orientado al valor público, alineado con la Nueva Gobernanza Pública (NPG) (Almqvist et al., 2013). El objetivo final del ECA es garantizar que los fondos públicos se gastan responsablemente dando respuesta a cuestiones de interés apremiante.

Sin duda, esta importante labor que lleva a cabo el ECA puede ser referencia para otras EFS y servir de inspiración en este cambio de enfoque hacia la fiscalización operativa de políticas relacionadas con el desarrollo sostenible. Por ello, a lo largo de estas páginas desglosamos cómo el ECA realiza esta labor e informa de ella en sus distintos informes especiales, y les da difusión vinculándolos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Tras esta breve introducción, el trabajo se estructura en un segundo apartado sobre políticas públicas y ODS, seguido por unas consideraciones sobre la rendición de cuentas en la UE, que dará paso a presentar el caso del ECA y su labor sobre los ODS, finalizando el trabajo con un apartado de conclusiones.

## 2. Políticas Públicas, ODS y su fiscalización por las EFS

Los ODS son la agenda global adoptada por los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015, como parte de la Resolución "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Esta agenda incluye 17 objetivos interrelacionados que buscan abordar los desafíos más apremiantes del planeta, tales como la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, la degradación ambiental, la paz y la justicia.

A través de sus 169 metas subyacentes y 232 indicadores, los ODS proporcionan un marco integral para promover el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental, destacando la importancia de la cooperación entre países, sectores y actores, y enfatizando la responsabilidad compartida para lograr un desarrollo equitativo y duradero a nivel global.

Estos objetivos son considerados fundamentales para erradicar la pobreza en todas sus formas y garantizar el bienestar de las generaciones presentes y futuras, basándose en principios de equidad, sostenibilidad y respeto por los derechos humanos.

La importancia de los ODS en la formulación y ejecución de políticas públicas radica en su capacidad para proporcionar un marco de acción integral y multidimensional que guía a los gobiernos hacia el desarrollo sostenible. Así, los ODS ofrecen una hoja de ruta para que los países y los gestores públicos orienten sus políticas hacia la resolución de los problemas más urgentes a nivel local, nacional e internacional, tales como la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, o la falta de acceso a servicios básicos como la salud y la educación.

Incorporar los ODS en las políticas públicas permite a los gobiernos adoptar un enfoque a largo plazo, coordinado y coherente para abordar simultáneamente los desafíos sociales, económicos y ambientales con las miras puestas no solamente en priorizar el crecimiento económico, sino también en garantizar la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

Los ODS facilitan la medición del progreso y la rendición de cuentas. Cada objetivo cuenta con metas específicas e indicadores que permiten monitorear los avances de las políticas implementadas, lo que incentiva a los gobiernos a ser más transparentes y eficientes en su gestión. Además, los ODS pretenden impulsar una gobernanza más participativa y colaborativa, involucrando a diferentes sectores de la sociedad, como el sector privado, la sociedad civil y la academia, en la creación de políticas más inclusivas y equitativas.

En el contexto de las políticas públicas, los ODS también son cruciales para fomentar la cooperación internacional y el intercambio de mejores prácticas. Las problemáticas que abordan, como el cambio climático o la desigualdad, no se limitan a fronteras nacionales, y su solución requiere de esfuerzos conjuntos a nivel global. Al adoptar los ODS como marco rector, las políticas públicas se alinean con los compromisos globales y contribuyen a la construcción de sociedades más resilientes y sostenibles.

Por ello, los ODS no solo representan un compromiso global, sino una herramienta esencial para la formulación de políticas públicas que aseguren un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible, abarcando un enfoque integral que permite abordar de manera simultánea los principales desafíos de la sociedad actual.

**FIGURA 1.**  
LAS DIMENSIONES DE LA AGENDA 2030



Fuente: Elaboración propia a partir de la Universitat de València (2024)

El examen de cualquier cuestión sobre implementación de los ODS debe realizarse con una visión integral del desarrollo sostenible y de la Agenda 2030, porque los ODS deben abordarse de forma simultánea (Sánchez Lerma, 2020). A los gestores públicos se les exige cada vez mayor transparencia en sus decisiones y en sus resultados, rindiendo cuentas de una administración eficiente y eficaz de los recursos públicos (sin despilfarro, ni corrupción), ligadas a las prioridades de la acción política y los programas de gasto derivados de la misma.

La Agenda 2030 gira alrededor de cinco ejes centrales —5P (Figura 1)— que, a su vez, se relacionan con los ODS. Estas cinco dimensiones —Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Parteneriado/Alianzas— ofrecen un marco integral y un enfoque holístico para abordar los desafíos globales interconectados. Al integrar estas dimensiones, los ODS buscan equilibrar los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible, promoviendo un futuro equitativo y viable para todas las personas y el planeta:

- **Personas:** Esta dimensión, cuyo objetivo es asegurar que nadie se quede atrás en el proceso de desarrollo, se enfoca en poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas, y en garantizar que todos los seres humanos puedan desarrollar su potencial con dignidad, igualdad y salud. Los ODS bajo esta categoría abordan temas como la erradicación de la pobreza (ODS 1), hambre cero (ODS 2), salud y bienestar (ODS 3), educación de calidad (ODS 4) e igualdad de género (ODS 5).
- **Planeta:** Se centra en proteger el medioambiente de la degradación a través de prácticas sostenibles en consumo y producción, gestión de recursos naturales y acción climática. Los ODS relacionados incluyen agua limpia y saneamiento (ODS 6), energía asequible y no contaminante (ODS 7), acción por el clima (ODS 13), vida submarina (ODS 14) y vida de ecosistemas terrestres (ODS 15). Esta dimensión reconoce la interdependencia entre el bienestar humano y la salud del planeta.
- **Prosperidad:** Esta dimensión promueve un desarrollo inclusivo que beneficie a todas las personas. Busca asegurar que todos los seres humanos disfruten de vidas prósperas y satisfactorias, y que el progreso económico, social y tecnológico ocurra en armonía con la naturaleza. Los objetivos asociados abarcan trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), industria, innovación e infraestructura (ODS 9), reducción de las desigualdades (ODS 10) y ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11).
- **Paz:** Reconoce la necesidad de sociedades pacíficas, justas e inclusivas para lograr el desarrollo sostenible, entendiendo que, sin paz y seguridad, los demás objetivos son inalcanzables. El ODS asociado a esta dimensión es el ODS 16 (instituciones sólidas, justicia y paz) que aborda temas como la reducción de la violencia, el acceso a la justicia y la lucha contra la corrupción.
- **Parteneriado/Alianzas:** La realización de la Agenda 2030 requiere una colaboración global robusta y efectiva. El ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos) enfatiza la importancia de las alianzas entre gobiernos, sector privado y sociedad civil para movilizar los re-

cursos necesarios. Incluye metas relacionadas con financiamiento, tecnología, capacitación y comercio, así como el fortalecimiento de los medios de implementación.

Los gobiernos e instituciones públicas están llamados a jugar un papel esencial en la aplicación de los ODS, y se espera de ellos que realicen políticas de gasto inspiradas en su filosofía. Para que los fondos públicos alcancen su destino y objetivo con economía, eficacia y eficiencia (Hancu-Budui y Zorio-Grima, 2023 y 2024), su actuación se somete al control externo de las EFS.

La auditoría de los ODS que realizan las EFS les aporta relevancia, legitimidad y credibilidad. De los 194 miembros de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), solo 11 han realizado auditorías integrales de los ODS, 34 han auditado cuestiones y programas relacionados con los ODS, mientras que más de 70 han llevado a cabo auditorías de preparación para la implementación de los ODS, 26 EFS habían integrado los ODS en los procesos internos de la organización (Montero y Le Blanc, 2019), jugando un papel muy importante la preparación de los auditores públicos para ello (Rajaguguk et al., 2017). Así, sólo un 27 % de las EFS de la UE auditan los ODS (Hancu-Budui y Zorio-Grima, 2023), aunque según un estudio sobre las EFS de Croacia, Montenegro, Macedonia del Norte y Eslovenia, no existe una correlación significativa entre la pertenencia o no de estos países a la UE y el grado de divulgación de los ODS en sus informes anuales o el nivel de auditoría de desempeño (Dionisijev y Bozhinovska Lazarevska, 2024).

INTOSAI promueve un marco global para auditar los ODS, que establece principios comunes y prácticas recomendadas que los auditores públicos pueden seguir para garantizar la transparencia, responsabilidad y eficacia en la auditoría de la implementación de políticas públicas sostenibles. INTOSAI ejerce presiones normativas a través de capacitaciones y directrices para mejorar los procesos de auditoría de desempeño, financieras y de cumplimiento que monitorean la implementación de los ODS, promoviendo el intercambio de conocimientos entre sus miembros y contribuyendo a que los países alineen la fiscalización de sus políticas públicas con los requerimientos internacionales, con un enfoque en la rendición de cuentas en la administración pública (Dionisijev y Bozhinovska Lazarevska, 2024). Sin embargo, estas presiones pueden ser problemáticas en contextos donde los auditores se enfrentan a interferencias políticas, lo que lleva a un desacoplamiento parcial entre las prácticas de auditoría y los resultados esperados (Tetteh et al., 2023).

El Plan Estratégico 2023-2028 de INTOSAI<sup>4</sup> establece las prioridades y objetivos de la organización para los próximos cinco años, con un enfoque clave en el fortalecimiento de las EFS en su rol de fiscalización de los ODS. Este plan subraya el compromiso de INTOSAI de apoyar a sus miembros en la auditoría de la implementación de la Agenda 2030.

Una de las prioridades centrales del plan es fortalecer la capacidad de las EFS para auditar los ODS, reconociendo que el cumplimiento de estos objetivos requiere una supervisión

---

4. 310822\_SP\_2023-2028\_INTOSAI\_Strategic\_Plan.pdf

efectiva y unos sistemas de control sólidos. Para ello, INTOSAI busca desarrollar y proporcionar herramientas, marcos y guías que ayuden a los auditores públicos a evaluar la implementación de los ODS en sus respectivos países.

El plan también destaca la importancia de auditar la preparación de los gobiernos nacionales para la implementación de los ODS. INTOSAI insta a evaluar la capacidad de los gobiernos para cumplir con los compromisos de la Agenda 2030, tanto en términos de planificación como de asignación de recursos, asegurándose de que los esfuerzos estén bien encaminados para alcanzar las metas globales. Asimismo, se propone que las auditorías abarquen la calidad de los datos y los sistemas de monitorización utilizados por los gobiernos para medir el progreso hacia los ODS.

Otro aspecto relevante del plan es el enfoque en auditorías de desempeño en áreas críticas de los ODS, como la erradicación de la pobreza, la reducción de desigualdades, el acceso a servicios de salud, y la sostenibilidad ambiental.

El apoyo a la auditoría del ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) es una prioridad específica del plan, dado que este objetivo es fundamental para fortalecer las instituciones y promover un gobierno transparente y responsable. INTOSAI busca que las EFS lideren con el ejemplo, asegurando altos niveles de transparencia y responsabilidad en sus propias operaciones, como un modelo para los gobiernos que auditan.

INTOSAI ha elaborado el Atlas de la INTOSAI sobre ODS<sup>5</sup>, una plataforma interactiva que ofrece una visión integral del seguimiento y las auditorías relacionadas con los ODS realizadas por las EFS en todo el mundo. A través de esta herramienta, los usuarios podrían acceder a información detallada sobre los informes de auditoría vinculados a los ODS en los distintos países miembros de INTOSAI, lo que facilita una comparación exhaustiva de las actividades de auditoría a nivel global. Sin embargo, la plataforma en su versión actual presenta información actualizada al año 2021 y las auditorías recogidas suelen centrarse en evaluar la preparación de los gobiernos para implementar los ODS, así como en el seguimiento del progreso hacia su cumplimiento.

El Informe sobre la Revisión Global de las EFS del año 2023<sup>6</sup> subraya el papel creciente EFS en la promoción de los ODS, con un enfoque particular en los ODS 5 (Igualdad de Género) y ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas), remarcando que en el periodo 2020-2022 un 66 % de las auditorías realizadas por las 166 EFS encuestadas cubrieron al menos uno de los ODS.

Así, según se refleja en la Figura 2, un 49 % de las EFS realizaron auditorías de desempeño para evaluar cómo los gobiernos están preparándose para implementar los ODS, mientras que un 43 % auditó directamente la implementación de estos objetivos. Esto representa un aumento notable respecto al informe del año 2020, en el que solo el 30 % de las EFS se ocupaba de auditar la implementación de los ODS por parte de los gobiernos.

---

5. <https://www.intosai.org/es/system/sdg-atlas>

6. [https://gsr.idi.no/GSR2023\\_EN.pdf](https://gsr.idi.no/GSR2023_EN.pdf)

**FIGURA 2.**  
AUDITORÍAS QUE CUBREN LOS ODS (166 EFS MIEMBROS DEL INTOSAI)



Fuente: Informe sobre la Revisión Global de las EFS del año 2023

Respecto al ODS 5, ha habido un avance en las auditorías enfocadas en la igualdad de género. En 2023, el 27 % de las EFS llevaron a cabo auditorías específicas sobre temas de género, y un 21 % integraron la perspectiva de género en sus auditorías generales. Esto muestra una mejora en relación con el 2020, cuando solo el 24 % de las EFS realizaba auditorías sobre temas de género y el 14 % integraba la igualdad de género en sus procesos de auditoría. En cuanto al ODS 16, las EFS han estado particularmente activas en la promoción de la paz y el fortalecimiento institucional. El informe muestra que el 49 % de las EFS confirmaron haber llevado a cabo auditorías sobre la preparación y la implementación de políticas que apoyan la construcción de instituciones más sólidas, transparentes y justas, en línea con el ODS 16. Esto refleja un compromiso claro con la mejora de la gobernanza y el fortalecimiento del estado de derecho en los países auditados. Se demuestra así la importancia de las directrices recogidas por el Plan Estratégico 2023-28 de INTOSAI.

### 3. Rendición de cuentas en la UE

La rendición de cuentas se refiere a la expectativa de que los representantes públicos respondan por sus acciones y por la gestión del dinero público. La rendición de cuentas es un factor clave para un buen gobierno. Los contribuyentes necesitan mecanismos de supervisión y control de las políticas públicas. Los gobiernos deben actuar con integridad y luchar contra el abuso de poder y la corrupción; y los servidores públicos en general deben trabajar para mejorar el rendimiento de los fondos públicos, manteniendo e incluso reforzando la legitimidad de las instituciones (Bovens, 2007).

Si la rendición de cuentas no funciona adecuadamente (por ejemplo, si no se informa sobre el desempeño o si la información es insuficiente), no se realiza una revisión debida de los datos reportados, lo que impide que se mida el progreso, se identifiquen los fallos, se tomen medidas

correctivas o se apliquen sanciones a los responsables. Los mecanismos efectivos de rendición de cuentas conducen a un proceso de supervisión con el objetivo de mejorar la toma de decisiones y establecer los medios para la corrección y sanción (Cipriani, 2010). Además, la rendición de cuentas pública es de crucial importancia en las democracias, ya que actúa como un mecanismo para garantizar un desempeño organizacional «apropiado» (Schillemans, 2016).

En la UE, la rendición de cuentas se ha convertido en uno de los principios compartidos por la administración pública y sus relaciones con los ciudadanos. En el caso de la UE, la rendición de cuentas es un proceso complejo pero muy necesario para garantizar que las instituciones cumplan con sus obligaciones con la debida diligencia y gocen de un amplio apoyo de la ciudadanía.

La UE no es ni un estado ni una estructura intergubernamental. Está organizada como una asociación basada en tratados entre los 27 Estados Miembros, quienes otorgan poderes legislativos y ejecutivos a las instituciones europeas. El Tratado de la UE define los objetivos de la UE como la promoción de la paz, sus valores (es decir, la libertad, la democracia, la igualdad, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos) y el bienestar de sus ciudadanos. Los ciudadanos están representados directamente por el Parlamento Europeo e indirectamente por los gobiernos de los Estados Miembros a través de sus representantes en el Consejo de la UE formado por los Jefes de Estado o de Gobierno. La Comisión Europea, en su función ejecutiva, también es una representación indirecta de los ciudadanos, ya que es nominada por el Consejo y votada por el Parlamento por períodos de cinco años. Por lo tanto, la Comisión es responsable ante el Parlamento Europeo por sus acciones. La compleja estructura organizativa de la UE cuenta con muchos otros actores, todos ellos con un papel importante en su funcionamiento. Cada uno de estos actores tiene un grado de responsabilidad en el diseño, adopción e implementación de las políticas y del marco legal de la UE o en la ejecución del presupuesto de la UE.

La rendición de cuentas en la UE enfrenta varios desafíos clave. En primer lugar, su estructura multinivel involucra instituciones a nivel local, regional, nacional y supranacional, como el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y los gobiernos de los Estados Miembros. Cada nivel tiene sus propios mecanismos de rendición de cuentas, hecho que dificulta la identificación clara de los responsables de las tomas de decisiones.

La división de competencias entre la UE y los Estados Miembros también complica la rendición de cuentas. Hay áreas donde la UE tiene competencias exclusivas, como en la política comercial, pero en otros campos, como las políticas económicas, las competencias se comparten, lo que diluye las responsabilidades. Esta dispersión dificulta que el proceso de rendición de cuentas funcione de manera efectiva y eficiente.

Además, la complejidad institucional dentro de la UE, con instituciones que tienen diferentes grados de independencia y funciones, como la Comisión Europea y el Consejo de la UE, el ECA o la nueva Fiscalía Europea, complica los canales de supervisión y control. Esta complejidad también se amplía debido a la distancia entre las instituciones y los ciudadanos, lo que contribuye al llamado "déficit democrático" (Mashaw, 2021). Los ciudadanos a menudo desconocen el funcionamiento de la UE, lo que reduce su capacidad de exigir responsabilidades de manera efectiva.

El control fragmentado de las políticas y la ejecución de los fondos de la UE agrava el problema. Aunque los Estados Miembros ejecutan gran parte del presupuesto —más de un 80 %—, la supervisión efectiva se divide entre las EFS nacionales y el ECA, lo que puede llevar a una supervisión incompleta. Además, la diversidad cultural, política y jurídica entre los Estados Miembros crea desafíos adicionales para implementar normas uniformes de rendición de cuentas (Hancu-Budui y Zorio-Grima, 2023).

Otro obstáculo es la falta de sanciones claras para quienes no rinden cuentas adecuadamente o gestionan mal los fondos públicos. Aunque existen mecanismos de control, como el ECA, el Parlamento Europeo y, más recientemente, la Fiscalía Europea, las sanciones a menudo no son eficaces o suficientemente directas. Además, la fragmentación política en el Parlamento Europeo dificulta la formación de mayorías estables para ejercer control efectivo sobre otras instituciones.

Por último, la dificultad en el seguimiento de los fondos de la UE, como los fondos de cohesión o los de recuperación, añade otro nivel de complejidad. La supervisión del uso de estos fondos a nivel nacional es a menudo ineficiente, con problemas de transparencia y mala gestión, lo que afecta la eficacia de la rendición de cuentas en la UE, tal como el propio ECA ha advertido en su Informe Especial 13/2024 sobre la absorción de fondos del RRF (ECA, 2024).

Se espera que las administraciones públicas- en este caso, las instituciones de la UE- gestionen las finanzas públicas de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia y economía, también conocidos como 3E (Torres et al., 2019). Desde el ámbito académico se ha propuesto agregar una cuarta E de Ética (Bringselius, 2018). De ahí que las instituciones deban dar cuenta de su gestión publicando información exacta, completa y transparente que incluya todas las actuaciones financiadas con fondos públicos y su impacto. El proceso de rendición de cuentas debe hacer cumplir estos principios, buscando lograr los resultados previstos y evitando el abuso de poderes públicos y la mala gestión de los fondos públicos. Montesinos (2013) va un paso más allá en este debate sobre la rendición de cuentas pública, afirmando que mejorar la transparencia, aumentar la confianza en la economía y en las instituciones, requiere considerar e incluir en la ecuación no sólo la información financiera sino también la no financiera, midiendo el impacto de las actuaciones públicas más allá de su rendimiento económico, aumentando así el valor público de estas actuaciones. Las crisis globales económicas, geopolíticas y de salud han elevado el debate sobre los sistemas de rendición de cuentas y la contabilidad del sector público. En este campo desempeñan un relevante papel las instituciones fiscalizadoras nacionales, regionales o supranacionales, como es el caso del ECA, que presentamos a continuación.

## 4. El caso del ECA y los ODS

El ECA cumple objetivos financieros y no financieros a través de auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño, agregando valor público tanto a sus grupos de interés internos (los auditados) como externos (los ciudadanos), al mejorar las políticas públicas y el uso de los recursos públicos a través de los hallazgos y recomendaciones de auditoría.

Junto con las auditorías financieras, las auditorías de cumplimiento del ECA se centran en la conformidad legislativa y política de la UE, desde una perspectiva burocrática. Sin embargo, si bien la auditoría de desempeño en el sector público evalúa el desempeño finan-

ciero, también cubre aspectos no financieros como el medio ambiente, la corrupción, el fraude, la inmigración, el estado de derecho, la educación o el estado de bienestar. Estas cuestiones son más una cuestión de valor social público que de eficiencia y, a menudo, no se pueden cuantificar desde un punto de vista financiero sino desde el punto de vista de su impacto, lo que requiere un marco de evaluación más elaborado y cualitativo. Esta nueva función busca otorgar a los auditores públicos funciones más allá de ser meros fiscalizadores de cuentas, demostrando su relevancia pública (Cordery y Hay, 2019).

El ECA no opera como un «tribunal» en el sentido estricto, ya que no tiene la autoridad para emitir sentencias ni establecer jurisprudencia. Ello representa una limitación clave para el desempeño de su función fiscalizadora, ya que carece de la capacidad para imponer o hacer cumplir sanciones (Sánchez-Barrueco, 2015).

Aun siendo una institución independiente, el desarrollo de las tareas del ECA está influenciado por las directrices políticas que rigen la actuación de la UE, por la evolución profesional en el sector de la auditoría y por las expectativas del público en general.

Los métodos del ECA han ido evolucionando en consonancia con la evolución de la metodología y las normas de auditoría, y en 1990 se publicó un primer Manual de Auditoría. Un punto de inflexión fue la introducción en 1994 de la Declaración de Aseguramiento (DAS, del francés *Déclaration d'Assurance*), el equivalente a la opinión de auditoría, que pretende confirmar la imagen fiel de las cuentas de la UE, así como la legalidad y regularidad de su ejecución.

Posteriormente, el Manual de Auditoría incluyó módulos relacionados con la auditoría de desempeño, que comenzó a adquirir importancia dentro de la tarea de los auditores, dado el enfoque gerencial del NPM predominante en las instituciones de la UE (Grossi et al., 2023a).

A partir del 2018, dentro de su estrategia, el ECA amplía su tarea de auditoría de desempeño, considerando que los ciudadanos esperan confirmación de que la implementación de las actuaciones europeas ha logrado los resultados previstos, con el foco puesto en la sostenibilidad, según confirmaba en su momento el Plan de Trabajo del 2020<sup>7</sup>, con la intención en aquel momento de cubrir 14 de los 17 ODS. Un paso más en el fortalecimiento de su enfoque en el valor público es la Estrategia 2021-2025 del ECA, que subraya la intención de centrar sus auditorías de desempeño en temas que aportan más valor a la sociedad, como la libertad, la democracia y el estado de derecho, la lucha contra el fraude y la corrupción, las desigualdades, el cambio climático y el medio ambiente, alineándose así con los ODS y con las directrices de INTOSAI. Estos objetivos se pueden evaluar más fácilmente desde el punto de vista del impacto que desde el enfoque tradicional de eficiencia o economía de las auditorías de desempeño.

El ECA juega un papel crucial en la supervisión y fiscalización de diversas políticas públicas de la UE, asegurándose de que sus acciones y programas están alineados por lo tanto con los ODS. A través de su labor auditora, el ECA no solo ha evaluado la efectividad de las políticas, sino que también ha proporcionado recomendaciones para mejorar su impacto en el bienestar social, el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y otros ámbitos clave. Además, el foco puesto por el ECA en cuestiones urgentes como los anteriormente

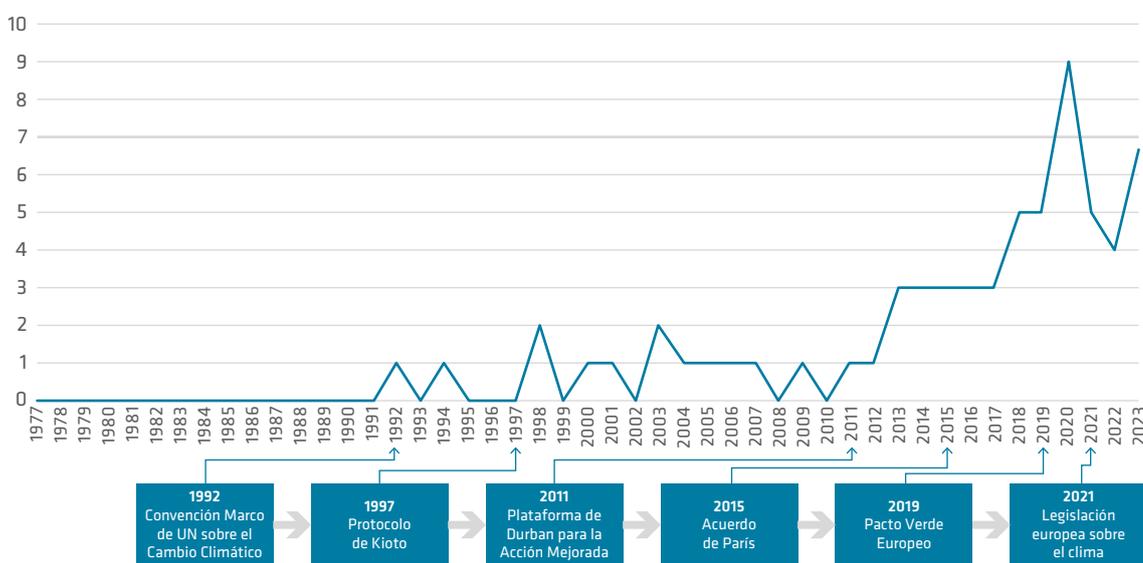
---

7. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INWP2020/INWP2020\\_Es.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INWP2020/INWP2020_Es.pdf)

mencionados ha atraído la atención de los medios de comunicación y las redes sociales (Hancu-Budui et al., 2020).

En los últimos años, el ECA ha intensificado sus esfuerzos para evaluar cómo se gestionan los recursos de manera sostenible, evaluando áreas como el uso de energías renovables, la reducción de emisiones de carbono, la biodiversidad, la transición hacia una economía circular y la eficiencia energética, entre otros, y alineando su tarea auditora a los momentos más relevantes en la lucha contra el cambio climático, tal como nos muestra la Figura 3. Los auditores europeos siguen de cerca los temas actuales de interés para la sociedad y sus ciudadanos (Maltby, 1995) e incorporan estos temas en su trabajo en busca de la legitimación de su propia actividad y existencia, buscando especialmente ser percibidos positivamente por el público en cuanto a su papel social y buscando una legitimidad moral mediante el escrutinio activo de temas importantes y urgentes, haciendo «lo correcto» (Suchman 1995, 579).

**FIGURA 3.**  
EVOLUCIÓN DE LAS AUDITORÍAS DE SOSTENIBILIDAD Y MEDIOAMBIENTE DEL ECA



Fuente: Elaboración propia

Al principio, las observaciones relacionadas con el medio ambiente se incluyeron en los informes anuales de auditoría financiera y de cumplimiento del ECA, pero sin destacar como un asunto importante para los auditores. En 1994 entró en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés), firmada en 1992, por la UE como parte de la convención junto con todos sus Estados Miembros de aquel momento. Tras la ratificación del Protocolo de Kioto en 1997, de 1998 a 2012, los auditores de la UE emitieron menos de un informe al año de media (nueve años con un informe, siete años sin informe y dos años con dos informes). A partir de 2013, una vez que las partes firmantes del tratado de la UNFCCC adoptaron la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada en 2011, y además después de la adopción del Acuerdo de París en 2015, el ECA aumentó su enfoque en el medio ambiente y la sostenibilidad mediante la emisión

de un mínimo de tres Informes Especiales dedicados cada año a cuestiones ambientales y de sostenibilidad en muchas otras auditorías de desempeño, así como en sus informes anuales, llegando a nueve informes relacionados con el medioambiente de las 25 emitidos por el Tribunal en 2019 (casi un 40 %). Por nombrar algunos temas de informes publicados antes de la adopción de la Legislación europea sobre el clima en 2021, cabe mencionar que el ECA publicó informes sobre energía renovable, desertificación, contaminación del aire, calidad del agua, emisiones de gases, siempre subrayando que era necesaria más acción a nivel de la UE en políticas y acciones relacionadas con el medio ambiente, tanto para la UE en su conjunto y para los Estados miembros.

Un aspecto clave del trabajo del ECA en los últimos años es la evaluación de la implementación del Pacto Verde Europeo, que tiene como objetivo lograr una transición justa y sostenible. El ECA ha analizado cómo los fondos europeos se asignan para apoyar iniciativas que reducen las emisiones de carbono, impulsan la eficiencia energética y fomentan la innovación verde. En el Informe Especial 22/2021 se analiza la eficacia de los fondos europeos destinados a apoyar la transición hacia una economía sostenible, con un enfoque en la reducción de emisiones, eficiencia energética y promoción de energías renovables. Si bien se reconocen avances, el informe destaca que persisten retos significativos para asegurar que los Estados Miembros utilicen de manera eficiente estos recursos para alcanzar los objetivos climáticos.

La colaboración entre el ECA y los organismos de auditoría nacionales de los Estados Miembros es esencial para abordar eficazmente los asuntos de sostenibilidad en la UE. Esta cooperación se canaliza principalmente a través del Comité de Contacto<sup>8</sup>, una plataforma que facilita el intercambio de información y la coordinación entre las EFS de la UE. El comité se centra en temas de interés común, incluyendo la sostenibilidad y la implementación de los ODS, con especial énfasis en los últimos años en los temas de salud pública, a raíz de la pandemia de COVID-19.

Una de las formas más efectivas de esta colaboración son las auditorías coordinadas y conjuntas. Estas auditorías permiten que varias EFS trabajen juntas para evaluar políticas y programas con impactos transfronterizos o que requieren acciones conjuntas, especialmente en áreas como el medio ambiente y la sostenibilidad.

En relación con la implementación de los ODS, las EFS de los Estados Miembros, en coordinación con el ECA, han realizado auditorías para evaluar cómo sus respectivos países están llevando a cabo la Agenda 2030.

Por ejemplo, un proyecto colaborativo fue la evaluación de la red Natura 2000, esencial para la conservación de la biodiversidad en Europa. El ECA y las EFS de los Estados Miembros trabajaron conjuntamente para auditar la gestión y financiación de esta red. El Informe Especial 1/2017 evaluó la eficacia de las medidas destinadas a integrar la conservación de la biodiversidad en las políticas de la UE, concluyendo que hacen falta más esfuerzos para que la red Natura 2000 alcance todo su potencial.

Posteriormente, en 2018, el ECA publicó el Informe Especial 23/2018, sobre la contaminación atmosférica. Esta auditoría sobre la calidad del aire se llevó a cabo en colaboración con

---

8. <https://www.eca.europa.eu/sites/cc/es/Pages/About.aspx>

las EFS de varios Estados Miembros, lo que permitió una evaluación más integral de las medidas adoptadas para mejorar la calidad del aire en Europa, concluyendo que, a pesar de las acciones emprendidas, la calidad del aire en la UE sigue sin ser suficiente para proteger la salud de los ciudadanos y que se necesitan esfuerzos más coordinados y efectivos tanto a nivel de la UE como de los Estados Miembros para abordar este problema de manera integral y cumplir con los estándares de salud pública recomendados internacionalmente. También en 2018, el ECA emitió el Informe Especial 33 en el que alentaban a los Estados Miembros y a las instituciones comunitarias a trabajar más intensamente en contra de la desertificación en la UE, faltando en aquel momento una identificación clara del problema y señalando la incoherencia de las medidas tomadas hasta la fecha para detener y prevenir este grave problema relacionado con el cambio climático.

En 2019, el análisis rápido de casos del ECA, titulado "Información sobre sostenibilidad: balance de la situación en las instituciones y organismos de la UE", evaluó la adecuación de los informes de la Comisión Europea sobre los ODS y destacó la importancia de una mejor coordinación entre las EFS y el ECA para mejorar la coherencia y eficacia de las auditorías relacionadas con los ODS.

Además, el ECA y las EFS participan activamente en la Red de Auditoría sobre el Cambio Climático y Medio Ambiente de la Organización Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI). Esta red facilita la colaboración en auditorías conjuntas relacionadas con el cambio climático, la biodiversidad y otros asuntos ambientales, así como en otros análisis y evaluaciones, que pretenden ayudar a la Comisión Europea en la toma de decisiones y mejoras de políticas públicas sostenibles (ECA, 2021).

La colaboración entre el ECA y las EFS permite el intercambio de información y conocimientos, fortaleciendo las capacidades de las EFS y mejorando la calidad de las auditorías. Además, facilita el abordaje de desafíos comunes que trascienden fronteras nacionales, proporcionando una perspectiva más amplia y recomendaciones más efectivas. Al trabajar conjuntamente, el ECA y las EFS optimizan recursos y evitan duplicidades en sus esfuerzos de auditoría. La cooperación entre el ECA y las EFS de los Estados Miembros es vital para enfrentar los desafíos de sostenibilidad en la UE.

El ECA ha evolucionado hacia un enfoque más integral y estratégico en la fiscalización de las actuaciones relacionadas con la sostenibilidad dentro de la UE<sup>9</sup>. Este enfoque más amplio enmarca en la creciente preocupación global por el cumplimiento de los ODS y las estrategias del Pacto Verde Europeo, que buscan transformar a la UE en un continente neutro en carbono para 2050. Para los auditores públicos de la UE, es crucial entender que estas auditorías sobre sostenibilidad no solo se enfocan en el cumplimiento normativo, sino que también ofrecen un marco integral que abarca la buena gobernanza, la ética y el impacto social, ayudando a garantizar que los fondos de la UE se gestionen de manera sostenible.

Este enfoque multidimensional permite que las auditorías contribuyan a una mejor toma de decisiones y a una mayor rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, fomentando un desarrollo más equilibrado y sostenible a largo plazo. En su actividad fiscalizado-

---

9. <https://www.eca.europa.eu/es/sustainable-development-goals>

ra de los últimos años, el ECA ha abordado numerosos ODS, aunque algunos han recibido una atención más directa y exhaustiva que otros. Así, la Figura 4 muestra los informes especiales (o documentos de análisis en algunos casos) del ECA sobre ODS, recopilados de su propia web.

**FIGURA 4.**  
INFORMES SOBRE ODS DEL ECA 2022-2024

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	N.º DE DOCUMENTOS	TÍTULOS DE LOS INFORMES ESPECIALES Y DOCUMENTOS DE ANÁLISIS DEL ECA PARA CADA ODS
 <p>1 FIN DE LA POBREZA</p>	0	
 <p>2 HAMBRE CERO</p>	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 19/2023 Esfuerzos de la UE por lograr una gestión sostenible del suelo</li> <li>• 09/2023: Asegurar las cadenas de suministro de productos agrícolas durante el COVID-19</li> </ul>
 <p>3 SALUD Y BIENESTAR</p>	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12/2024: Respuesta de la UE a la pandemia de COVID-19</li> <li>• 06/2024 El Mecanismo para los refugiados en Turquía</li> <li>• 04/2024 Objetivos de seguridad vial de la UE</li> <li>• 19/2022: Adquisición de vacunas contra el COVID-19 en la UE</li> </ul>
 <p>4 EDUCACIÓN DE CALIDAD</p>	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 06/2024: El Mecanismo para los refugiados en Turquía</li> <li>• 11/2023: Apoyo de la UE a la digitalización de las escuelas</li> </ul>
 <p>5 IGUALDAD DE GÉNERO</p>	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 01/2023: Iniciativa <i>Spotlight</i> para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas</li> </ul>
 <p>6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO</p>	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 06/2024: El Mecanismo para los refugiados en Turquía</li> <li>• 24/2023: Ciudades inteligentes</li> </ul>
 <p>7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE</p>	11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14/2024: Transición ecológica</li> <li>• 11/2024: La política industrial de la UE en el ámbito del hidrógeno renovable</li> <li>• 09/2024: Seguridad del suministro de gas en la Unión Europea</li> <li>• 29/2023: El apoyo de la UE a los biocarburantes sostenibles en el transporte</li> <li>• 24/2023: Ciudades inteligentes</li> <li>• 22/2023: Energía renovable marina en la UE</li> <li>• 18/2023: Objetivos climáticos y energéticos de la UE</li> <li>• 03/2023: Integración del mercado interior de la electricidad</li> <li>• 22/2022: Ayudas de la UE a las regiones carboníferas</li> <li>• Análisis 01/2022: Fiscalidad de la energía, tarificación de las emisiones de carbono y subvenciones a la energía</li> <li>• 02/2022: Eficiencia energética en empresas</li> </ul>

**OBJETIVOS  
DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE**


N.º DE DOCUMENTOS	TÍTULOS DE LOS INFORMES ESPECIALES Y DOCUMENTOS DE ANÁLISIS DEL ECA PARA CADA ODS
13	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10/2024: Reconocimiento de cualificaciones profesionales en la UE</li> <li>• 08/2024: Ambición de UE en materia de inteligencia artificial</li> <li>• 06/2024: El Mecanismo para los refugiados en Turquía</li> <li>• Análisis 01/2024: Acciones de la UE dirigidas a los períodos de prácticas para jóvenes</li> <li>• Análisis 05/2023: Reforma de la gobernanza económica de la UE: Oportunidades, riesgos y retos</li> <li>• 20/2023: Apoyo a personas con discapacidad</li> <li>• 23/2023: Reestructuración y plantación de viñedos en la UE</li> <li>• 13/2023: Operadores económicos autorizados</li> <li>• 02/2023: Adaptación de las normas de la política de cohesión para responder al COVID-19</li> <li>• 28/2022: Apoyo para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (instrumento SURE)</li> <li>• 22/2022: Ayudas de la UE a las regiones carboníferas</li> <li>• 08/2022: Apoyo del FEDER a la competitividad de las pymes</li> <li>• 07/2022: Instrumentos de internacionalización de las pymes: las acciones de apoyo son numerosas, pero no plenamente coherentes ni coordinadas</li> </ul>
14	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11/2024: La política industrial de la UE en el ámbito del hidrógeno renovable</li> <li>• 08/2024: Ambición de UE en materia de inteligencia artificial</li> <li>• 24/2023: Ciudades inteligentes</li> <li>• 15/2023: La política industrial de la UE en el ámbito de las baterías</li> <li>• 10/2023: Acción Preparatoria sobre Investigación en materia de Defensa</li> <li>• 08/2023: Transporte intermodal de mercancías: La UE todavía está lejos de desplazar el transporte de mercancías de la carretera</li> <li>• 24/2022: Acciones de administración electrónica dirigidas a las empresas</li> <li>• 23/2022: Sinergias entre Horizonte 2020 y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos</li> <li>• 12/2022: Durabilidad en el desarrollo rural</li> <li>• 15/2022: El diseño de las medidas para ampliar la participación en Horizonte 2020 era adecuado pero el cambio sostenible dependerá en gran medida de los esfuerzos de las autoridades nacionales</li> <li>• 08/2022: Apoyo del FEDER a la competitividad de las pymes</li> <li>• 07/2022: Instrumentos de internacionalización de las pymes</li> <li>• 03/2022: Despliegue de la tecnología 5G en la UE</li> <li>• 02/2022: Eficiencia energética en empresas</li> </ul>
10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10/2024: Reconocimiento de cualificaciones profesionales en la UE</li> <li>• 06/2024: El Mecanismo para los refugiados en Turquía</li> <li>• 20/2023: Apoyo a las personas con discapacidad</li> <li>• 12/2023: Supervisión por parte de la UE del riesgo de crédito de los bancos</li> <li>• 12/2022: Durabilidad en el desarrollo rural</li> <li>• 04/2022: Fondos de inversión</li> </ul>
11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 04/2024: Objetivos de seguridad vial de la UE</li> <li>• 24/2023: Ciudades inteligentes</li> <li>• 20/2023: Apoyo a las personas con discapacidad</li> </ul>
12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 19/2024: Agricultura ecológica en la UE</li> <li>• 16/2024: Ingresos de la UE basados en los residuos de envases de plástico no reciclados</li> <li>• 25/2023: Política acuícola de la UE</li> <li>• 19/2023: Esfuerzos de la UE por lograr una gestión sostenible del suelo</li> <li>• 17/2023: Economía circular</li> <li>• 09/2023: Asegurar las cadenas de suministro de productos agrícolas durante el COVID-19</li> <li>• Análisis 03/2023: Transporte de animales vivos en la UE: retos y oportunidades</li> <li>• 03/2023: Integración del mercado interior de la electricidad</li> <li>• Análisis 02/2023: Acciones de la UE para afrontar la creciente cantidad de residuos peligrosos</li> </ul>

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	N.º DE DOCUMENTOS	TÍTULOS DE LOS INFORMES ESPECIALES Y DOCUMENTOS DE ANÁLISIS DEL ECA PARA CADA ODS
 <p>13 ACCIÓN POR EL CLIMA</p>	11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14/2024: Transición ecológica</li> <li>• 11/2024: La política industrial de la UE en el ámbito del hidrógeno renovable</li> <li>• 01/2024: Reducción de las emisiones de dióxido de carbono procedentes de turismos</li> <li>• 18/2023: Objetivos climáticos y energéticos de la UE</li> <li>• 15/2023: La política industrial de la UE en el ámbito de las baterías</li> <li>• 08/2023: Transporte intermodal de mercancías</li> <li>• 04/2023: Alianza mundial contra el cambio climático</li> <li>• 03/2023: Integración del mercado interior de la electricidad</li> <li>• 22/2022: Ayudas de la UE a las regiones carboníferas</li> <li>• 09/2022: Gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE durante el período 2014-2020</li> <li>• 02/2022: Eficiencia energética en empresas</li> </ul>
 <p>14 VIDA SUBMARINA</p>	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 25/2023: Política acuícola de la UE</li> <li>• 20/2022: Acción de la UE contra la pesca ilegal</li> </ul>
 <p>15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES</p>	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 19/2024: Agricultura ecológica en la UE</li> <li>• 19/2023: Esfuerzos de la UE por lograr una gestión sostenible del suelo</li> </ul>
 <p>16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS</p>	20	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis 03/2024: Visión general del marco de fiabilidad y de los factores clave que contribuyen a los errores en el gasto de cohesión 2014-2020</li> <li>• 07/2024: Sistemas de la Comisión para recuperar los gastos irregulares de la UE</li> <li>• 05/2024: El Registro de Transparencia de la UE</li> <li>• Análisis 02/2024: Presentación de informes por parte de la Comisión en materia de Estado de Derecho</li> <li>• 03/2024: Estado de Derecho en la UE</li> <li>• 02/2024: Función coordinadora del Servicio Europeo de Acción Exterior</li> <li>• 28/2023: Contratación pública en la UE</li> <li>• Análisis 06/2023: Informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión de 2022 para el presupuesto de la UE</li> <li>• Análisis 05/2023: Reforma de la gobernanza económica de la UE: Oportunidades, riesgos y retos</li> <li>• 26/2023: Marco de seguimiento del rendimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</li> <li>• 21/2023: Iniciativa <i>Spotlight</i> para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas</li> <li>• Análisis 04/2023: Digitalización de la gestión de los fondos de la UE</li> <li>• 16/2023: Gestión de la deuda del Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU) en la Comisión</li> <li>• 12/2023: Supervisión por parte de la UE del riesgo de crédito de los bancos</li> <li>• 13/2023: Operadores económicos autorizados</li> <li>• 06/2023: Conflictos de intereses en el gasto agrícola y de cohesión de la UE</li> <li>• 07/2023: Concepción del sistema de control de la Comisión para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia</li> <li>• 18/2022: Las instituciones de la UE y el COVID-19</li> <li>• 14/2022: Respuesta de la Comisión al fraude en la política agrícola común</li> <li>• 11/2022: Protección del presupuesto de la UE</li> </ul>
 <p>17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS</p>	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14/2023: Programación del Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global</li> <li>• 04/2023: Alianza mundial contra el cambio climático</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de ECA<sup>10</sup>10. <https://www.eca.europa.eu/es/sustainable-development-goals>

Se observa que el ECA ha sido muy activo en la evaluación de las políticas energéticas y climáticas de la UE, cubriendo tanto el ODS 7 (Energía Asequible y No Contaminante) como el ODS 13 (Acción por el Clima), también cubriendo dimensiones distintas de las 5P. El Informe Especial 22/2023 sobre Energía Renovable Marina evaluó si la Comisión y los Estados Miembros habían promovido adecuadamente el desarrollo de este tipo de energías, identificando áreas en las que se habían logrado avances, pero señalando la necesidad de mejorar la sostenibilidad social y ambiental, destacando la importancia de la energía renovable no solo para reducir la dependencia de combustibles fósiles, sino también para cumplir con los ambiciosos objetivos climáticos de la UE.

Otro ejemplo de un Informe Especial que cubre varios ODS es el Informe Especial 18/2023 sobre los Objetivos Climáticos y Energéticos de la UE, que evaluó si la UE alcanzó sus metas para 2020 en relación con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, el aumento en la proporción de energías renovables y la mejora en la eficiencia energética. Este Informe Especial no solo se vincula al ODS 13, sino también al ODS 7, ya que ambas áreas están intrínsecamente relacionadas en la agenda climática y energética de la UE. A pesar de que la UE logró sus objetivos, el Informe Especial subraya que algunos Estados miembros no contribuyeron de manera equitativa y que las políticas podrían haber sido más efectivas en su implementación, destacando la necesidad de un enfoque más cohesivo y una mejor planificación a nivel nacional y europeo.

El ECA ha evaluado otros asuntos que afectan a otros ODS de dimensiones distintas dentro de las 5P, como el ODS 2 (Hambre Cero) y el ODS 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres). Un ejemplo de ello es el Informe Especial 09/2023 sobre los esfuerzos de la UE por lograr una gestión sostenible del suelo, que examinó si las políticas de la Comisión Europea y de los Estados Miembros han sido eficaces en la promoción de una gestión adecuada de los suelos agrícolas. Este Informe Especial identificó deficiencias significativas, como la insuficiente aplicación de las normativas existentes y la falta de ambición en las medidas voluntarias, subrayando la necesidad de fortalecer las herramientas para la gestión de suelos. Este trabajo no solo cubre aspectos del ODS 2 en términos de seguridad alimentaria, sino también del ODS 15, ya que la degradación del suelo está intrínsecamente vinculada a la protección de los ecosistemas terrestres.

Otro de los temas clave en la auditoría del ECA ha sido la salud pública, en el foco de los ciudadanos a raíz de la pandemia de COVID-19, y cubierta por el ODS 3 (Salud y Bienestar). En este ámbito, el ECA ha realizado varias auditorías, incluyendo el Informe Especial 19/2022 sobre la adquisición de vacunas contra el COVID-19 en la UE, que evaluó la respuesta de la Comisión a la crisis sanitaria. El Informe Especial concluyó que la UE actuó con rapidez y eficacia al garantizar una cartera diversa de vacunas para los Estados Miembros, aunque también destacó áreas para mejorar, como la falta de claridad en algunos contratos firmados y los desafíos logísticos para incrementar la producción. Además, otro Informe Especial relevante que combina elementos del ODS 3, ODS 4, ODS 6, ODS 8 y el ODS 10 es el Informe Especial 06/2024 sobre el Mecanismo para los Refugiados en Turquía. Este mecanismo canalizó apoyo a las comunidades refugiadas, abordando tanto sus necesidades de salud y bienestar como aspectos de estabilidad social y económica en la región. El informe destaca que, si bien el mecanismo ha sido beneficioso para aliviar la

presión sobre los servicios de salud, educación y empleo, la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos, especialmente en educación y apoyo socioeconómico, sigue siendo incierta, detectando a la vez falta de seguimiento adecuado en algunos proyectos, lo que afecta su evaluación de impacto.

En el ámbito educativo, el ECA ha evaluado la contribución de la UE a la digitalización de las escuelas, cubriendo objetivos relacionados con el ODS 4 (Educación de Calidad). El Informe Especial 11/2023 señaló que, aunque los esfuerzos han sido efectivos en la promoción de la digitalización, los Estados Miembros carecen de un enfoque estratégico para utilizar de manera eficiente los fondos de la UE destinados a este fin. Esto ha impedido que muchas escuelas logren conectividad de alta velocidad, afectando así la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación digital.

Un área particularmente destacada es la igualdad de género, vinculada al ODS 5. El ECA abordó este tema en su Informe Especial 01/2023 sobre la Iniciativa *Spotlight*, cuyo objetivo es erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas. El Informe Especial concluyó que, si bien la iniciativa ha logrado avances significativos, persisten desafíos en la medición de los resultados finales y para garantizar que los recursos lleguen a las beneficiarias de manera eficiente. En este sentido, el ECA recomendó mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluar el impacto real de las políticas sobre las mujeres en situación de vulnerabilidad.

El ECA ha sido igualmente activo en el ámbito del trabajo decente y el crecimiento económico, cubriendo aspectos del ODS 8. En su Informe Especial 28/2022 sobre el Instrumento SURE, se examinó cómo este mecanismo proporcionó apoyo financiero a los Estados Miembros para mitigar los efectos del desempleo durante la pandemia de COVID-19. El Informe Especial destacó que, aunque el instrumento fue eficaz en la provisión de fondos, la falta de datos exhaustivos sobre los empleos mantenidos dificultó la evaluación completa del impacto.

## 5. Conclusiones

Podemos observar, por tanto, que el ECA ha cubierto una amplia gama de los ODS en su labor fiscalizadora, aunque algunos han recibido más atención que otros. La mayoría de los informes se centran en áreas de sostenibilidad medioambiental, salud, bienestar, educación, igualdad de género y políticas energéticas y climáticas. En muchos casos, especialmente en los últimos años, los informes del ECA abordan simultáneamente varios ODS, demostrando la interrelación entre los objetivos y la necesidad de un enfoque integral en las políticas públicas. Si bien queda trabajo por hacer para cubrir todos los ODS de manera equitativa, el ECA ha proporcionado un valioso marco de evaluación que puede guiar a la UE hacia la consecución de sus compromisos globales de desarrollo sostenible.

Es relevante mencionar que las recomendaciones del ECA no son vinculantes para los auditados, lo que dificulta su seguimiento y adopción. A pesar de ello, las instituciones y organismos de la UE auditados por el ECA sí siguen e implementan en una amplia mayoría

sus recomendaciones (Hancu-Budui y Zorio-Grima, 2023), lo que da testimonio del relevante papel del órgano externo de fiscalización de la UE en la mejora del diseño y la implementación de las políticas públicas y en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, para lograr un futuro más sostenible.

El ECA ha experimentado una evolución significativa en el enfoque y alcance de su tarea, pasando de realizar principalmente auditorías financieras y de cumplimiento a desempeñar un papel relevante en la promoción de la sostenibilidad y en el seguimiento de los ODS en la UE. Esta transformación refleja no solo la adaptación del ECA a las expectativas crecientes de los ciudadanos, que demandan mayor transparencia y eficacia en las políticas públicas, sino también su compromiso con asuntos de relevancia global como el cambio climático, la biodiversidad, la salud pública y la igualdad de género, que ayudan en el avance hacia un mundo más justo y sostenible para el futuro.

La ampliación de las auditorías de desempeño para incluir aspectos no financieros y el énfasis en evaluar el impacto social y ambiental de las políticas de la UE han permitido al ECA aportar un valor público añadido. A través de sus informes y recomendaciones, aunque no vinculantes, el ECA ha influido positivamente en la mejora de la gestión de los recursos públicos y en el diseño de políticas más efectivas y sostenibles (Milionis et al., 2021), aportando valor público para la sociedad (Hancu-Budui y Zorio-Grima, 2024).

La colaboración con otras EFS de los Estados Miembros en auditorías conjuntas ha fortalecido la capacidad del ECA para abordar desafíos transnacionales y ha promovido un enfoque más integral y coordinado en la supervisión de políticas relacionadas con los ODS, aunque queda mucho camino por recorrer.

No obstante, persisten desafíos, como la necesidad de cubrir de manera más equitativa todos los ODS y asegurar un seguimiento efectivo de las recomendaciones emitidas. Es fundamental que el ECA continúe adaptándose y respondiendo a las dinámicas cambiantes de la sociedad y del entorno global, reforzando su legitimidad y relevancia pública.

Así, el ECA desempeña un papel esencial en garantizar que las acciones y programas de la UE estén alineados con los objetivos de sostenibilidad y contribuyan al bienestar de los ciudadanos europeos, dado que las recomendaciones de auditoría son una poderosa herramienta para ayudar a los organismos públicos auditados a implementar políticas de desarrollo sostenible de acuerdo con la filosofía de los ODS (Montero y Le Blanc, 2019). La evolución de su tarea auditora y el enfoque multidimensional en las auditorías representan un avance significativo hacia una UE más transparente, responsable y comprometida con un futuro sostenible.

Esperamos que las referencias concretas de esos informes especiales del ECA comentados en el epígrafe anterior sirvan para inspirar a otras EFS o de tipo regional en las auditorías de los ODS. Aunque muchas de estas entidades ya se han lanzado a ello de acuerdo con la herramienta Atlas de INTOSAI referida en nuestro segundo epígrafe, parece que sigue habiendo mucho camino aún por recorrer y que el ECA de momento va en cabeza.

## Referencias

- Almqvist, R., Grossi, G., van Helden, J., & Reichard, C. (2013). «Public sector governance and accountability». *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 479-487.
- Bovens, M. (2007). «Public accountability», in E. Ferlie, L. Lynn and C. Pollitt (eds), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2007
- Bringselius, L. (2018). «Efficiency, economy and effectiveness—but what about ethics? Supreme audit institutions at a critical juncture». *Public Money & Management*, 38(2), 105-110
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). «Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management». *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Cipriani, G. (2010). *The EU Budget Responsibility without Accountability?*. Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010
- Cordery, C. J., & Hay, D. (2019). «Supreme audit institutions and public value: Demonstrating relevance». *Financial Accounting & Management*, 35, 128-142. <https://doi.org/10.1111/faam.12185>
- Dionisijev, I., & Bozhinovska Lazarevska, Z. (2024). «Enhancing sustainable progress: an analysis of supreme audit institutions' performance audits and information disclosure practices». *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-06-2023-0092>
- ECA (2021). *Análisis No. 04/2021: Medidas de la UE y retos actuales en el ámbito de los residuos electrónicos*. [https://www.eca.europa.eu/es/publications/RW21\\_04](https://www.eca.europa.eu/es/publications/RW21_04)
- ECA (2024). *Informe Especial 13/2024: La absorción de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*. [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-13/SR-2024-13\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-13/SR-2024-13_ES.pdf)
- Grossi, G., Hancu-Budui, A., & Zorio-Grima, A. (2023a). «New development: The shift of public sector auditing under the influence of institutional logics—the case of European Court of Auditors». *Public Money & Management*, 43(4), 378-381.
- Grossi, G., Hay, D. C., Kuruppu, C., & Neely, D. (2023b). «Changing the boundaries of public sector auditing». *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 35(4), 417-430.
- Hancu-Budui, A., & Zorio-Grima, A. (2023). «Supreme audit institutions in Europe: synergies, institutional transparency, gender equality and sustainability engagement». *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 35(4), 451-473.
- Hancu-Budui, A., & Zorio-Grima, A. (2024). «New Public Governance and Public Value Co-creation: The Case of the European Court of Auditors Environmental Audits: La nueva gobernanza pública y la co-creación de valor público: el caso de las auditorías de medio ambiente del Tribunal de Cuentas Europeo». *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, 27(2), 275-287.
- Hancu-Budui, A., Zorio-Grima, A., & Blanco-Vega, J. (2020). «Audit institutions in the European Union: Public service promotion, environmental engagement and Covid crisis communication through social media». *Sustainability*, 12(23), 9816.
- Maltby, J. (1995). «Environmental audit: theory and practices». *Managerial Auditing Journal*, 10(8), 15-26
- Mashaw, J. L. (2021). «Reasoned administration: The European Union, the United States, and the project of democratic governance 1». In *The Accountability of Expertise* (pp. 34-55). Routledge.
- Milionis, N., Köse, H. Ö., & Tartaggia, M. (2021). «The European Union and climate change: an auditor's perspective». *Sayıştay Dergisi*, 32(122), 9-35.

Montero, A. G., & Le Blanc, D. (2019). «The role of external audits in enhancing transparency and accountability for the Sustainable Development Goals». *DESA Working Papers*, 157 ST/ESA/2019/DWP/157. Available at <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/08/1597341825.2797.pdf>

Montesinos, V. (2013). «¿Puede un nuevo concepto de rendición de cuentas contribuir a modernizar la gestión pública y mejorar la calidad ética de la democracia?». *Revista AECA*, 103, September 2013, 56

Pradhan, P., Costa, L., Rybski, D., Lucht, W. and Kropp, J.P. (2017). «A systematic study of sustainable development goal (SDG) interactions», *Earth's Future*, 5, 1169-1179

Rajaguguk, B. W., Yatnaputra, I. G. B. T., & Paulus, A. (2017). «Preparing supreme audit institutions for sustainable development goals». *International Journal of Government Auditing*, 44(2), 30.

Sánchez Lerma, G. A. (2020). «Tribunales de Cuentas y aportaciones al avance en políticas de igualdad». *Revista Española de Control Externo*, 2020, 22 (65), 78-97.

Sánchez-Barrueco, M.L. (2015). «The Contribution of the European Court of Auditors to EU Financial Accountability in Times of Crisis». *Romanian Journal of European Affairs*, 15(1), 70-75

Schillemans, T. (2016). «Calibrating Public Sector Accountability: Translating experimental findings to public sector accountability», *Public Management Review*, 18(9), 1400-1420

Suchman, M.C. (1995). «Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches». *The Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.

Tetteh, L. A., Agyenim-Boateng, C., & Simpson, S. N. Y. (2023). «Institutional pressures and strategic response to auditing implementation of sustainable development goals: the role of public sector auditors». *Journal of Applied Accounting Research*, 24(2), 403-423.

Torres, L., Yetano, A., & Pina, V. (2019). «Are Performance Audits Useful? A Comparison of EU Practices». *Administration & Society*, 51(3), 431-462.

Universitat de València (2024). *Comercio justo y ODS*. <https://www.uv.es/uv-sostenibilidad/es/universidad-sociedad/guia-comercio-justo/comercio-justo-ods.html> Último acceso 12 de septiembre de 2024