

TRIBUNA ABIERTA

EL CONTROL DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

BAUDILIO TOMÉ MUGURUZA (*)

El control del gasto público en España y en la Unión Europea

En España, en los Estados miembros de la Unión Europea y en las propias instituciones de la Unión se vienen practicando muy diversos sistemas de control del gasto público, sistemas que son dispares, arraigados histórica y culturalmente en los muy diferentes modelos administrativos y de Estado, pero también parecidos al desarrollar análogas funciones, y en ocasiones complementarios al aportar nuevas perspectivas o incidir sobre distintos niveles de gobierno.

En esta colaboración se realiza una somera revisión general de nuestra actual arquitectura del sistema de control del gasto público en España y de en qué medida nuestra pertenencia a la Unión Europea incide también en esta materia. Para ello, es necesario hacer un especial énfasis en una institución no siempre bien conocida como es el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea y en su papel en el control del presupuesto de la Unión.

Finalmente, y dado que en momentos de crisis se hace necesario evaluar y cuestionar los procedimientos y sistemas existentes, se realiza una sucinta exposición de posibles necesidades actuales, retos a acometer y deficiencias por corregir en el ámbito del control de la gestión pública.

Public spending control in Spain and the European Union

There are several systems of controlling public spending in place in Spain, other EU Member States and in the EU's institutions. While these systems differ, partly due to their historical and cultural links to the many and varied forms of public administration and state governance that exist, at the same time they are similar in that they perform analogous functions and, occasionally, complementary as they provide new perspectives and apply to different levels of government.

In this article we offer a brief overview of the current system of controlling public spending in Spain and how our membership of the European Union influences this. We take a close look at the not sufficiently known institution of the European Court of Auditors and its role in controlling the European Union's budget.

Finally, and in light of the need to analyse and question existing procedures and systems in these times of economic recession, we look at current needs, challenges to be overcome and the deficiencies in the existing public sector management systems that need to be corrected.

1. INTRODUCCIÓN

Es en tiempos de crisis, como la que estamos viviendo, cuando con más claridad se pone de manifiesto la importancia y la necesidad de que se practique un control eficaz de los fondos públicos. Es más, en tiempos de especiales dificultades, la importancia del control, su necesidad y su inevitabilidad, debieran ser temas recurrentes y de debate general. Desgraciadamente no siempre es así, como tampoco lo es el hecho de que se perciba la existencia de controles adecuados, que aporten una información precisa, suficiente y transparente sobre la gestión de los fondos públicos, como una excelente contribución a la mejora de la gestión pública.

La transparencia y la efectividad de los controles tienen que contribuir de manera decisiva a legitimar procesos de reformas, cambio y ajuste como los que estamos viviendo. Es algo tan elemental como que el ciudadano tiene que saber que el esfuerzo que se le exige en aras de un objetivo colectivo es generalmente compartido con criterios de equidad, y que no es el único en hacerlo. Desde todos los organismos públicos, cualquiera que sea el nivel en el que se encuentren, y sea cual sea su naturaleza jurídica, debe darse ejemplo. A esto, que expuesto así parece algo tan sencillo, el establecimiento de unos sistemas de control mejorados, más eficaces y mejor coordinados que los que se vienen practicando en la actualidad, contribuiría enormemente.

Lo primero que puede preguntarse un lector desvinculado directamente del mundo de la gestión pública, es en qué consiste el control de los gastos públicos y cómo se realiza. Una definición sencilla de qué es el control del gasto público sería aquella

* Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo e Inspector de Finanzas del Estado.

que lo caracterizara como el ejercicio de una serie de funciones tendentes a evitar que los gestores públicos incumplan las obligaciones que les vienen impuestas por la normativa aplicable al manejo de los fondos públicos, contribuyéndose además con ello a detectar posibles errores y a mejorar la gestión. Se trata, en síntesis, de comprobar que todos los gastos y todos los ingresos del sector público se ajustan a Derecho y están adecuadamente contabilizados y realizados, pudiéndose además valorar si los procedimientos que se emplean para ello son adecuados, mejorables y eficientes. El control debería estar también en condiciones de evaluar la gestión pública conforme al triple criterio, que ya se ha hecho clásico, de economía, eficacia y eficiencia. Para alcanzar estos objetivos, se emplean técnicas diversas que se articulan en el seno de una gran diversidad de instituciones y organismos que asumen la responsabilidad de desarrollarlas. Una idea fundamental que debe de quedar clara en este sentido es la de que no existe una forma de ejercicio del control perfecta o incuestionable, exenta de riesgos. Como prueba de ello queda patente que a lo largo del tiempo las modalidades de control y el ejercicio del mismo han cambiado enormemente. La propia naturaleza, en buena parte fiscal, de la crisis que estamos viviendo pone de manifiesto la necesidad de evaluar y perfeccionar los instrumentos de control que se han venido aplicando.

2. EL CONTROL DEL ERARIO PÚBLICO EN ESPAÑA: ACTUAL MARCO JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DEL CONTROL

El control es algo tan antiguo como pueda serlo nuestra civilización y va unido a la evolución de las propias instituciones que conforman la comunidad política. Si en un primer momento el control se ejercía en interés del soberano, con el desarrollo, primero, del parlamentarismo liberal y, luego, con la consolidación de la democracia representativa, el control financiero y presupuestario se constituiría en un poderoso instrumento para la defensa de los derechos de los ciudadanos. En este sentido, los actuales instrumentos de control público son el resultado de un anhelo por limitar el abuso del poderoso y, en el caso concreto del control financiero, de la lucha por la defensa de los derechos de los contribuyentes en el sostenimiento del interés general y de la progresiva exigencia de resultados y responsabilidades a los gestores en el manejo de los caudales públicos.

Así, a lo largo de la historia hemos pasado por figuras como la del cuestor, que se encargaba en Roma de la administración civil y militar del tesoro público, o como las medievales Contadurías de Hacienda o de Cuentas, o el posterior Consejo de Hacienda. Dicha evolución pone de manifiesto la importancia que con el tiempo iba cobrando el control de los caudales públicos, y nos conducirá hasta las modernas instituciones de control.

Con el tiempo, las técnicas y la arquitectura del control irían cambiando, irían perfeccionándose, complicándose a veces, pero evolucionando en todo caso. Tras la importante racionalización de la organización de la administración económica que se dio durante el siglo XVIII, a resultas de la influencia francesa tras la sucesión de los Austrias por los Borbones, y de las teorías ilustradas, será no obstante en el siglo XIX cuando se sienten las bases de las principales estructuras de control existentes desde entonces en España, entre las que se distingue claramente entre órganos de control externo e interno. Me refiero, por supuesto, al Tribunal de Cuentas del Reino, denominado así desde 1851, que fue ganado en centralidad e independencia con las sucesivas constituciones que se fueron promulgando, y a la Intervención General de la Administración del Estado, creada en 1874 con la misión de “*velar por la exacta aplicación de las leyes y por la guarda y legítima inversión de los caudales, de las rentas y de toda clase de pertenencias del país*”. Nació entonces una nueva conciencia de control, más moderna sin duda, que nos conducirá hasta el vigente esquema de control existente en España, configurado al hilo del desarrollo de la Constitución de 1978. Podemos, en este sentido, destacar algunos momentos fundamentales en el desarrollo del control público desde la Transición:

(i) la aprobación de la Ley General Presupuestaria en 1977 que configuraría el contenido y alcance del control de la actividad económico-financiera del sector público estatal ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado;

(ii) la definición en el artículo 136 de la Constitución Española del Tribunal de Cuentas como “*supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público*” español;

(iii) la consolidación del Estado de las Autonomías, con el que nacerían los órganos de control interno autonómicos y se crearían las cámaras de cuentas de las Comunidades Autónomas;

(iv) la implantación en la Administración General del Estado del Plan General de Contabilidad Pública de 1981 y su posterior, aunque lenta, implantación y adaptación en buena parte del resto de las Administraciones públicas españolas; o

(v) la aprobación en 2012 de la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que, para garantizar el cumplimiento de estos principios y reforzar la transparencia, impone a todas las Administraciones públicas obligaciones reforzadas de información y rendición de cuentas a lo largo del ciclo de planeamiento, aprobación y ejecución presupuestaria.

Así pues, en el actual marco administrativo y normativo español, tenemos en primer lugar instituciones y organismos que desarrollan, en mayor o menor medida, y de una u otra forma, funciones de control externo, es decir, aquel que se ejerce por terceros ajenos a la Administración fiscalizada —las Cortes Generales, el Tribunal de Cuentas, los Parlamentos autonómicos y las Cámaras de Cuentas de aquellas Comunidades Autónomas que se han dotado de ella—, y organismos de control interno propios de cada Administración —la Intervención General de la Administración del Estado, la Intervención General de cada una de las Comunidades Autónomas y cada una de las Intervenciones de las Corporaciones Locales—. A esta relación, hay que añadir, en lo que se refiere al control de la ejecución del presupuesto de las instituciones de la Unión

Europea, al Parlamento Europeo, a la Comisión Europea —que realiza control interno de su actividad y gasto, así como el control de los Estados miembros de la parte del presupuesto de la Unión que éstos ejecutan por distintas vías— y al Tribunal de Cuentas Europeo, una institución atípica y muy diferente a las nacionales, como se verá posteriormente, pero con una incidencia en su actuación en España relevante y continua.

Además del carácter interno o externo del tipo de control que realizan, la extensión competencial de cada uno de estos organismos e instituciones es muy diversa, como puede verse en el Cuadro 1.

Por otra parte, diferenciado ya el control externo del interno, y el ámbito sobre el que se extienden las competencias de cada uno de los agentes de control, conviene resaltar *grosso modo*, como ya se adelantaba anteriormente, los diferentes tipos de control que cada uno de ellos realiza, por su gran variedad y extensión diversas. Así, mientras las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos realizan el control parlamentario ordinario —con la aprobación de los presupuestos anuales y la consiguiente aprobación de la Cuenta General—, el Tribunal y las Cámaras de Cuentas desempeñan sus tareas mediante el empleo de técnicas *ex post* de control financiero y auditoría. Estas mismas técnicas, junto con las propias del control financiero permanente y el

		Administración General del Estado	CCAA	CCLL
Control externo	Cortes Generales	Sí	Sí	Sí
	Tribunal de Cuentas	Sí	Sí	Sí
	Parlamentos autonómicos	--	Sí	--
	Cámaras de Cuentas	--	Sí	Sí
Control interno	IGAE	Sí	--	Sí
	Intervenciones de las CCAA	--	Sí	--
	Intervenciones de las CCLL	--	--	Sí

Cuadro 1- Extensión y ámbito competencial de las instituciones y órganos de control en España

control *ex ante*, o fiscalización previa, son las que emplean la multiplicidad de órganos de control interno, o Intervenciones, que se despliegan por los cientos de Administraciones públicas españolas (Cuadro 2).

Como puede apreciarse de lo expuesto hasta ahora, España cuenta con una complicada arquitectura de control público, hija en buena medida del proceso de descentralización política y administrativa llevado a cabo en las últimas décadas, y de la cada vez mayor complejidad y extensión del sector público.

La pluralidad de órganos conlleva un riesgo cierto de solapamiento y duplicidad de funciones, o alternativamente de posible existencia de lagunas en el control. Por ello, la mejora del marco de coordinación y cooperación entre todas las instituciones afectadas, que actualmente perjudica la eficacia del control, constituye otro de los puntos clave sobre los que se debe reflexionar para, en su

caso, acometer reformas que perfeccionen el actual sistema, mejorando en eficacia, en transparencia y, muy importante también, en sencillez. El ciudadano demanda, sobre la base de que el dinero público debe gastarse bien, de una manera adecuada, sin desviaciones y sin excesos, atendiendo con eficacia a los fines democráticamente decididos, cada vez más sencillez para poder comprender lo que la Administración hace con el dinero de sus impuestos. Sobre esta premisa, nadie debería hoy dudar de la necesidad de fortalecer el control que se haga de la gestión económica pública.

Definido ya el marco jurídico y administrativo del control en España, conviene abordar ya la institución del Tribunal de Cuentas Europeo, por su importancia y por el carácter complementario con el que desarrolla sus funciones de control al fiscalizar todo el dinero que se gasta del presupuesto de la Unión Europea, que en gran medida está gestionado por los Estados miembros.

Control externo	Cortes Generales	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación del Presupuesto General del Estado. - Aprobación de la Cuenta General del Estado. - Control político.
	Tribunal de Cuentas	<ul style="list-style-type: none"> - Función de fiscalización y auditoría. - Revisión de la Cuenta General del Estado. - Función jurisdiccional.
	Parlamentos autonómicos	<ul style="list-style-type: none"> - Control político de la gestión del Gobierno de la CCAA. - Aprobación del Presupuesto de la CCAA.
	Cámaras de Cuentas	<ul style="list-style-type: none"> - Función de fiscalización y auditoría. - Asesoramiento financiero al Parlamento de la CCAA.
Control interno	IGAE	<ul style="list-style-type: none"> - Función interventora. - Control financiero permanente. - Control financiero posterior y auditoría pública. - Contabilidad pública. - Elaboración de la Cuenta General del Estado.
	Intervenciones de las CCAA	<ul style="list-style-type: none"> - Función interventora. - Control financiero permanente. - Control financiero posterior y auditoría pública. - Contabilidad pública.
	Intervenciones de las CCLL	<ul style="list-style-type: none"> - Función interventora. - Contabilidad pública.

Cuadro 2- Tipos de control desempeñados por las instituciones y órganos de control en España.

3. EL CONTROL DE LA UNIÓN EUROPEA: EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

El Tribunal de Cuentas de la Unión Europea tiene como misión fundamental, como ya se ha apuntado, la realización del control financiero externo sobre los fondos de la Unión Europea. De esta forma, el Tribunal tiene el mandato —atribuido por el artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la UE— de controlar la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea, de los Fondos Europeos de Desarrollo y de los organismos y agencias de la Unión. Para ello, la labor del Tribunal de Cuentas Europeo se centra en la fiscalización y control de todos los gastos e ingresos de la Unión Europea mediante la ejecución de tres clases de auditoría:

(i) Auditorías financieras encaminadas a verificar si la contabilidad refleja la imagen fiel de la realidad financiera de la Unión Europea, y en las que se emite opinión sobre la misma.

(ii) Auditorías de cumplimiento y de regularidad encaminadas a, llegando más allá de la auditoría financiera, verificar el cumplimiento por parte de los gestores de los procedimientos y de la normativa aplicable en cada caso, y verificando igualmente si los gastos incluidos en cada partida son realmente subvencionables y si se han realizado y ejecutado.

(iii) Auditorías de gestión o *performance audit*, tendentes a buscar la eficiencia de la gestión y a mejo-

rar y racionalizar la actividad, simplificándola y haciéndola más económica y eficaz.

Con todo ello, se busca que el Tribunal fomente con su trabajo la rendición de cuentas y la transparencia, y ayude al Parlamento Europeo y al Consejo a supervisar la ejecución del presupuesto comunitario, de la que es responsable la Comisión Europea. El Tribunal aporta por tanto valor añadido a la gestión financiera de la Unión Europea, y desempeña un papel relevante en la construcción de la Unión Europea, acercando ésta a los ciudadanos europeos.

El Tribunal de Cuentas Europeo es, como ya se indicó anteriormente, una institución particular, distinta desde luego en su composición y funcionamiento a las existentes en España, pero distinta también a las existentes en los 27 Estados miembros de la Unión Europea. Es el resultado de fusionar y extraer de los diferentes modelos tradicionales de control existentes en cada uno de ellos características que pudieran encajar con la estructura de gasto comunitaria, aunando en ese esfuerzo voluntad política y necesidad técnica. Así, podemos esquematizar en el cuadro siguiente (Cuadro 3) los principales modelos de control existentes en Europa:

El Tribunal de Cuentas Europeo no responde plenamente a ninguno de los modelos expuestos, aunque se aproxima en buena medida al modelo germánico toda vez que se trata de una institución comunitaria que toma sus decisiones de manera colegiada, que

	Modelo anglosajón	Modelo germánico	Modelo mediterráneo
Unipersonal	Sí	--	--
Colegiada	--	Sí	Sí
Funciones de auditoría	Sí	Sí	Sí
Funciones de asesoría al Ejecutivo	--	Sí	--
Funciones de asesoría al Legislativo	Sí	Sí	Sí
Funciones jurisdiccionales	--	--	Sí
Independiente del Ejecutivo	Sí	Sí	Sí

Cuadro 3- Características de los diferentes modelos de instituciones superiores de control externo.

es independiente del Poder Ejecutivo —la Comisión Europea—, que tiene competencias de auditoría pública y que puede asesorar mediante la emisión de dictámenes u opiniones, cuando así se le solicita, al resto de instituciones de la Unión Europea sobre materias de contenido presupuestario.

Como el Tribunal no tiene competencia jurisdiccional ni sancionadora, cuando tiene indicios de un posible caso de fraude, remite sus actuaciones a la Oficina de Lucha Contra el Fraude (OLAF) de la Unión Europea para que lleve a cabo, si lo estima oportuno, la consiguiente investigación.

El Tribunal de Cuentas Europeo se creó en 1975 con el Tratado de Bruselas, en un momento de especial trascendencia para las Comunidades Europeas como era el de la ampliación de competencias del Parlamento Europeo en materia de ejecución presupuestaria y la financiación íntegra del presupuesto de la Unión Europea por medio de recursos propios. Se planteaba entonces, ante una nueva realidad, la necesidad de modificar y ampliar el sistema de control existente hasta ese momento, y por ello la creación de un órgano de control externo de ámbito comunitario se consideró algo imperativo. El Tribunal asumía por tanto, en este primer momento, unas funciones de fiscalización y auditoría del presupuesto comunitario que obedecían al modelo clásico de este tipo de instrumentos de control: auditoría financiera fundamentalmente.

Ante nuevas necesidades, surgidas a raíz de las consecutivas ampliaciones y del crecimiento consecuente de las instituciones y del presupuesto, estas funciones se verían reforzadas posteriormente, con los Tratados de Maastricht de 1993 y de Amsterdam de 1999, con una serie de decisiones que le conferirían mayor independencia y autoridad. Me refiero en primer lugar a la elevación del Tribunal a la categoría de institución comunitaria —en igualdad en este sentido con, por ejemplo, la Comisión, el Parlamento o el Consejo—, pudiendo incluso el Tribunal de Cuentas acudir ante el Tribunal de Justicia para proteger sus prerrogativas frente a las otras instituciones de la Unión Europea; me refiero también a la encomienda que se hace al Tribunal de emitir anualmente opinión, o juicio, sobre la fiabilidad de las cuentas de la Unión y su nivel de reflejo de la imagen fiel de la realidad de las instituciones y organismos, agencias y empresas dependientes, lo que se conoce como declaración de fiabilidad (DAS- *Déclaration d'assurance*); me refiero igualmente a la realización de auditorías de procedimientos o buena gestión, es decir, llegando más

allá de la mera auditoría financiera, de regularidad o cumplimiento, y contribuyendo con ello a una mejora de la eficiencia con la que trabajan las instituciones europeas. Si se analiza lo que se acaba de indicar, se verá que la evolución del Tribunal de Cuentas Europeo ha sido importante y continua, y ha obedecido siempre a la necesidad concreta de adaptarse a nuevas circunstancias derivadas de un momento de cambio.

El Tribunal realizó en el pasado ejercicio 2011, además de los preceptivos Informes Anuales sobre la ejecución presupuestaria y sobre las actividades financiadas por los Fondos Europeos de Desarrollo —que se remiten a todas las instituciones pero que, sobre todo, van dirigidos a la autoridad presupuestaria, compartida en la Unión Europea entre el Parlamento y el Consejo, para el proceso final de aprobación denominado “procedimiento de la descarga” —, 42 informes de fiscalización específicos sobre todos los organismos, agencias y empresas conjuntas de la Unión, y 16 informes especiales sobre áreas específicas de la gestión presupuestaria.

El Tribunal de Cuentas Europeo viene sistemáticamente poniendo de manifiesto deficiencias detectadas en la gestión pública y reiterando los principios que deben de regir la misma, ciñéndose a la exigencia de las que, y esta es mi opinión también, deben ser en la actualidad las tres ideas fundamentales que inspiren el manejo de fondos públicos:

Primera. La exigencia de responsabilidad a los gestores públicos. El gestor debe dar cuenta y razón de sus actos.

Segunda. La auditoría pública como instrumento para garantizar a los ciudadanos el buen uso y destino de los caudales públicos, y reforzar con ello su confianza en los gestores.

Y Tercera. La transparencia, en el sentido de poder disponer de información precisa y puntual de la gestión económica de los fondos públicos.

¿Y en qué interviene el Tribunal de Cuentas Europeo en el control de los fondos públicos gestionados por España o en España por las diferentes Administraciones públicas? En este sentido debe indicarse en primer lugar que la cercanía del Tribunal, su presencia en los 27 Estados miembros, es mayor de lo que pudiera pensarse. Dado el sistema establecido actualmente de gestión compartida de los fondos europeos en el que la Comisión, máxima responsable de la ejecución del presupuesto de la Unión, ha delegado en los Estados y en sus distintas Administraciones la gestión de prácticamente el 80% de los

recursos, la presencia del Tribunal de Cuentas Europeo y de sus equipos de auditoría en los Estados miembros es real, importante y continua.

Es importante saber que el Tribunal no realiza auditorías individuales por países. Sin embargo, dado que fiscaliza el monto total del presupuesto de la Unión, es normal que los grandes Estados estén prácticamente siempre presentes en la muestra estadística que se selecciona de forma aleatoria para las auditorías. A modo de ejemplo, y centrándome en España, dado que nuestro país es uno de los principales receptores de fondos de la Unión —un 11% del total de los pagos en 2010, algo más de 13.000 millones de euros—, durante el año 2011 se auditaron en España por parte del Tribunal de Cuentas Europeo 17 subvenciones relacionadas con el FEAGA; los sistemas de control y supervisión del FEAGA en varias Comunidades Autónomas; 24 proyectos referentes a tres programas del FEDER; y las inversiones de los Fondos Estructurales y de Cohesión en infraestructuras de transportes en puertos marítimos en cuatro regiones españolas.

Por otra parte, y en la línea de lo indicado anteriormente en referencia a la capacidad del Tribunal de adaptarse a las nuevas necesidades, y dado que en un momento de crisis como el actual los órganos de control interno y externo deben de ser una pieza clave en la supervisión de las políticas que se adopten para impulsar el crecimiento económico y el empleo, el Tribunal de Cuentas Europeo ha asumido recientemente el ejercicio de funciones de control y supervisión del funcionamiento de algunos de los instrumentos articulados por la Unión Europea y sus Estados miembros para combatir la crisis económica y ayudar a los países que lo necesiten.

En respuesta a la crisis, la Unión Europea ha articulado en los últimos años, y muy especialmente en los últimos meses, medidas para apoyar al sector financiero, para promover la recuperación y el crecimiento económicos, y para reforzar el modelo de gobernanza económica de la Unión, que abarcan tanto la asistencia financiera como la coordinación fiscal de los Estados miembros. Entre dichas medidas, se encuentra la creación de nuevos organismos e instrumentos, y el establecimiento de nuevas estructuras y procedimientos con importantes implicaciones para el uso de los fondos de la Unión Europea.

Resulta interesante exponer aquí brevemente en qué consiste esta novedosa superestructura de órganos y sistemas, y de qué forma está previsto que se produzca el control sobre su funcionamiento y sobre el cumplimiento de sus funciones.

Dentro de esta variedad de medidas, hay que hacer referencia en primer lugar a la creación en 2010 de un Sistema Europeo de Supervisores Financieros con tres nuevos organismos de supervisión:

(i) la Autoridad Europea Bancaria (AEB), que se configura como una agencia reguladora de la Unión Europea, encargada de realizar las pruebas de estrés a los bancos europeos para aumentar la transparencia en el sistema financiero mediante la identificación de las debilidades en las estructuras del capital de los bancos;

(ii) la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ), como órgano consultivo independiente del Parlamento y del Consejo, cuya misión es dar estabilidad a los mercados y productos financieros mediante la protección de los beneficiarios de los regímenes de pensiones y de seguros;

y (iii) la Autoridad Europea de Valores (AEV), como autoridad independiente que contribuye a preservar la estabilidad del sistema financiero de la Unión, garantizando la integridad, la transparencia y la eficiencia de los mercados de valores, así como contribuyendo a mejorar la protección de los inversores.

Estas tres “autoridades” funcionan desde el 1 de enero de 2011 y su financiación es compartida entre los Estados miembros de la Unión (60%) y el presupuesto comunitario (40%). El Tribunal de Cuentas Europeo tiene encomendada la tarea de llevar a cabo una auditoría financiera de cada uno de estos organismos.

Además de estos nuevos organismos, son tres los mecanismos de ayuda financiera a los Estados miembros que la Unión Europea ha instituido hasta la fecha. El primero, creado en el año 2002 con el nombre de Mecanismo Comunitario de Ayuda Financiera a Medio Plazo, consistente en préstamos para el equilibrio de las balanzas de pago de los Estados de fuera de la zona euro, préstamos financiados a través del presupuesto general de la Unión y, en consecuencia, que quedan sujetos a la fiscalización del Tribunal.

Posteriormente, en 2010, después del primer paquete de ayuda urgente a Grecia, la Unión Europea creó dos instrumentos temporales para ayudar a los Estados miembros en apuros: el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera.

El primero de ellos, el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, fue creado con un límite de 60.000 millones de euros, permitiendo a los Esta-

dos miembros recibir una asistencia financiera — préstamos o líneas de crédito— con la garantía del presupuesto de la Unión Europea. Como se trata de un instrumento que se nutre en los mercados financieros, con la garantía implícita del presupuesto de la Unión, el Tribunal de Cuentas Europeo está facultado, al igual que con el anterior, para llevar a cabo en los Estados miembros beneficiarios (Irlanda y Portugal en este caso) los controles o las auditorías financieras que considere necesarias en relación con la gestión de la ayuda.

La cosa es diferente cuando abordamos el segundo de los mecanismos nacidos en 2010, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera. Este instrumento, creado a través de un acuerdo marco firmado por los 17 países de la zona euro para poder proporcionar hasta 440.000 millones de euros en préstamos a los Estados miembros de la eurozona que lo necesitasen, es una entidad privada con sede en Luxemburgo y es propiedad total de los Estados miembros de la eurozona, por lo que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no le es de aplicación y, al no existir financiación por parte del presupuesto comunitario, queda fuera del control del Tribunal de Cuentas Europeo. Al ser una entidad privada, sometida a la normativa luxemburguesa, se somete a la auditoría de empresas privadas.

Por último, y para dar una idea completa de las distintas medidas adoptadas por la Unión Europea y por los Estados miembros ante la crisis, debe mencionarse el novísimo Mecanismo Europeo de Estabilidad, creado con carácter permanente y que reemplaza a los dos anteriores. De lo acordado hasta el momento, está previsto que tenga un capital suscrito por los países de la eurozona de 700.000 millones de euros, unas cinco veces el presupuesto total de la Unión Europea. Este nuevo mecanismo ha sido creado a través de un Tratado internacional firmado por los Estados miembros de la zona euro. El Mecanismo, que entrará en funcionamiento en julio de 2012, será una institución financiera internacional con base en Luxemburgo y cuyo objeto será proporcionar asistencia financiera a los países de la eurozona cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la misma. Se financiará con las aportaciones de los países miembros del euro y no por el presupuesto comunitario y estará gestionado por un Consejo de Gobernadores, dirigido por los ministros de Finanzas de la zona euro, en el que podrán participar como observadores el presidente del Banco Central Europeo y el comisario europeo de Asuntos Económicos. Las cuentas del Mecanismo, que no estarán sometidas

al control del Parlamento Europeo ni del Tribunal de Cuentas Europeo, serán auditadas por auditores externos independientes designados por su Consejo de Gobernadores. A estos efectos, se prevé la creación de un Consejo de Auditores compuesto por cinco miembros designados por el Consejo de Gobernadores teniendo en cuenta su competencia en auditoría y asuntos financieros, que incluirá a dos representantes no permanentes de las entidades fiscalizadoras superiores pertenecientes a los Estados de la eurozona, que irán rotando entre sí, y a un miembro permanente designado por el Tribunal de Cuentas Europeo.

Como puede verse, la crisis ha planteado nuevas cuestiones relacionadas con la auditoría pública en la Unión Europea y en la zona euro, y los límites entre la función pública y el sector privado se han diluido, en buena medida, no sólo dentro de los Estados miembros, sino también a nivel comunitario.

4. RETOS, OBJETIVOS Y NECESIDADES

De todo lo expuesto hasta aquí, puede deducirse claramente que el debate sobre la forma, el alcance, los límites y la necesidad del control no se cierra nunca, ni se cerrará. La continua y terca realidad nos obliga a replantearnos continuamente infinidad de asuntos, y entre ellos debe ser parte esencial el de las formas de control interno y externo que venimos practicando en nuestros países y en la Unión Europea. Históricamente se han planteado y discutido reiteradamente en esta materia asuntos como la necesidad de que el control sea interno o de que sea externo; la necesidad de que se realice con carácter previo o con posterioridad a cualquier acto de disposición de fondos públicos o que dé lugar a la misma; la existencia o no de una pluralidad de instituciones u órganos controladores, con toda la estructura burocrática y de gasto que ello implica; la importancia de que el control vaya, o no, unido a la llevanza de la contabilidad; la garantía de independencia necesaria por parte del controlador respecto del controlado; la existencia o ausencia, en su caso, de criterios de control homogéneos y coherentes; el mayor o el menor alcance del control ejercido y su mayor o menor utilidad; la disponibilidad de medios suficientes para ejercer el control y su coste; y un largo etcétera de cuestiones, que no por recurrentes y por, en buena medida, configurar la naturaleza crónica de la función de control, deben dejar de ser objeto de controversia, debate, opinión y, si fuere necesario, enmienda.

Poco nuevo bajo el sol en estos temas, como puede verse, máxime cuando, como se ha señalado anteriormente, la diversidad de las formas de control y las formas de su ejercicio son muy variadas y, en todo caso, muy discutibles.

Los ciudadanos europeos no quieren recibir explicaciones de sus gestores públicos del estilo del “*en picos, palas y azadones, cien millones*” del Gran Capitán, lo que debe mover a plantear muy seriamente la eficacia del control que actualmente se viene practicando y su alcance. Actualmente se practican esencialmente tres clases de control, el de legalidad o regularidad, el financiero y el de gestión o de procedimientos. En su momento se consideró como un gran logro, y así fue sin duda, el haber superado los dos primeros con el de gestión, pero, en este sentido, debemos plantearnos si no se han dejado, tal vez, algo de lado las esencias del control para evolucionar hacia nuevas formas que, valiosísimas, nos han reportado información pero nos han restado capacidad de enmienda y efectividad en la exigencia inmediata de responsabilidades. El control previo no puede verse como un impedimento para el gestor, lejos de eso es una valiosa ayuda y una salvaguarda de su buena praxis, por lo que, en mi opinión, invertir más en este tipo de control es, además de económico por los beneficios que puede reportar, necesario para alcanzar el grado de transparencia que la ciudadanía demanda, contribuyendo con ello, lejos de a entorpecer u obstruir la gestión, a mejorarla y garantizarla mediante la detección inmediata de su fallos y errores, cuando todavía son subsanables, siendo además el primer frente en el combate directo y eficaz contra el despilfarro y el fraude, algo que resulta imperioso si queremos incrementar la confianza del ciudadano europeo en sus gestores públicos.

Por otra parte, es también un reto a afrontar la mejora del modelo actual de auditoría pública y de las técnicas de control financiero permanente y posterior. Hay mucho camino por andar en este sentido, empezando por el hecho de sentar las bases de una contabilidad y una estadística homogéneas, no ya sólo en el espacio europeo, sino también dentro de los propios Estados miembros. Necesitamos hacer mejores auditorías, mejorar el producto, y que las auditorías se hagan con más rapidez y agilidad, contribuyendo con ello de una manera más eficaz a ayudar a la toma de decisiones de los responsables políticos.

Además, ha llegado el momento de, más allá de las buenas intenciones y de los deseos, llegar a una

intensificación real de la cooperación entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las Entidades Fiscalizadoras Superiores de cada país. El Tratado de Lisboa resaltó la importancia de esta cooperación, pero en la práctica ésta es hoy, más allá de un cordial marco de entendimiento, muy reducida. En el Tribunal de Cuentas Europeo, además de venir impulsándose desde hace tiempo la adopción de estándares comunes, se vienen desarrollando desde hace unos meses una serie de programas piloto de auditoría con entidades fiscalizadoras de distintos Estados miembros, pero todavía queda en mi opinión mucho por hacer en este sentido. Tal vez sea el momento de articular mecanismos permanentes que nos permitan trabajar juntos, complementariamente, de una manera aún más eficiente a como lo venimos haciendo por separado. La posible realización de auditorías conjuntas sería un buen ejemplo de esto que planteo.

En el ámbito estrictamente español, tal vez haya llegado ya la hora de reforzar aún más la independencia y la capacidad de los organismos de control interno, es decir, de la Intervención General de la Administración del Estado, de las Intervenciones de las Comunidades Autónomas y, muy especialmente, de las Intervenciones de las Corporaciones Locales. De la misma manera, cabe reforzar la capacidad de actuación del Tribunal de Cuentas como autoridad superior de control externo con competencia sobre el conjunto de las Administraciones públicas.

Hoy en día la transparencia y la rápida exigencia de responsabilidades, en su caso, son requisitos *sine qua non* para restaurar la confianza en la gestión pública. Cabe por ello perfeccionar los mecanismos legales establecidos para poder corregir irregularidades y reclamar a los responsables de una mala gestión o una gestión fraudulenta su responsabilidad.

Para todo esto, hay que mejorar también los actuales procedimientos y mecanismos de información existentes entre los distintos niveles de control interno, los responsables de las diferentes Administraciones y los propios Tribunales de Cuentas español y europeo.

Por último, quiero concluir este artículo expresando mi confianza en que, por muchas que sean las amenazas que todavía se ciernan sobre las economías europeas y sobre la propia concepción que actualmente tenemos de la Unión Europea, los órganos de control interno y externo de los Estados miembros, el propio Tribunal de Cuentas Europeo y las entidades fiscalizadoras superiores de los Esta-

dos miembros seguirán contribuyendo al esfuerzo que todos tenemos que hacer para mejorar la gobernanza pública y luchar contra la crisis financiera y económica.

BIBLIOGRAFÍA:

- Web del Tribunal de Cuentas Europeo: www.eca.europa.eu
- Web del Tribunal de Cuentas de España: www.tcu.es
- Web de la Intervención General de la Administración del Estado: www.igae.pap.meh.es
- Gutiérrez Robles, Augusto: *Historia de la IGAE*, Madrid, 1993.
- Raquejo, Antonio: “La Intervención General de la Administración del Estado 1808-1974”, en *Itinerario Histórico de la Intervención General de la Administración del Estado*, Madrid, 1976.
- VVAA: *El Control del Gasto Público en Europa, la coordinación de la auditoría pública en la Unión Europea*, Madrid, 2005.
- VVAA: *La Hacienda Militar. 500 años de Intervención en las Fuerzas Armadas*, Madrid, 2002.
- VVAA: *Quenta y Razón de los caudales públicos 1874-1999*, Madrid, 1999.