

**Dr. Hubert Weber**

**Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo**

**Comunicación sobre el tema**

**"La fiscalización a nivel supranacional: el modelo europeo"**

**en el marco**

**de los cursos sobre "Los Tribunales de Cuentas y la comunicación:  
incidencia en la sociedad" de la Universidad de Verano de Maspalomas**

**21.7.2004**

**Universidad de Maspalomas**

## **Plan de la Comunicación**

1. Introducción
2. Presentación general de la metodología de fiscalización del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE)
  - El objetivo de la fiscalización
  - Las funciones del TCE y sus prerrogativas
  - Las normas y políticas de auditoría del TCE y el manual de fiscalización
  - Colaboración con las entidades fiscalizadoras superiores (EFS)
  - Los tres pilares del enfoque de fiscalización del TCE
  - Assyst, el sistema automatizado de auditoría del TCE
3. Los ámbitos de actividad fiscalizados por el TCE
  - Contexto global
  - Las Islas Canarias
  - Recursos propios
  - Política agrícola común
  - Acciones estructurales
  - Políticas internas e investigación
  - Acciones exteriores
  - Gastos administrativos
  - Ayuda a la preadhesión
4. Conclusión

## **1. Introducción**

Quiero manifestarles, ante todo, lo mucho que me complace el hecho de encontrarme en esta Universidad de Verano de Maspalomas para asistir al seminario sobre "Los tribunales de cuentas y la comunicación: incidencia en la sociedad". Este es un tema, en efecto, que me resulta especialmente grato, dado que he pasado la mayor parte de mi carrera profesional en los tribunales de cuentas, en primer lugar en el de Austria y desde 1995, año de la adhesión de Austria a la Unión Europea (UE), en el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) con sede en Luxemburgo.

En mi intervención trataré de "La fiscalización a nivel supranacional: el modelo europeo", un tema ligado directamente a mi experiencia profesional actual.

## **2. Presentación general de la metodología de fiscalización del TCE**

- **El objetivo de la fiscalización**

Antes de presentarles algunos de los grandes principios que rigen la metodología de fiscalización del TCE, considero importante recordar en qué consiste el objetivo de la fiscalización. Según la "Declaración de Lima" aprobada por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) en octubre de 1977, "los objetivos específicos de la fiscalización (son) la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos". Esta declaración tiene para mí una importancia especial porque en el momento de su redacción yo ocupaba una posición privilegiada, al estar a la cabeza de la unidad organizativa responsable de la secretaría general de la INTOSAI, que estaba ubicada en la sede del Tribunal de Cuentas de Austria en Viena.

- **Las funciones del TCE y sus prerrogativas**

Las funciones del TCE se precisan en el artículo 248 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (CE) de la manera siguiente: controlar la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad, examinar las cuentas, verificar la buena gestión financiera y presentar una declaración de fiabilidad (DAS) al Parlamento Europeo y al Consejo. Se precisa no obstante que el TCE no es un órgano jurisdiccional. Para el ejercicio de sus funciones, el TCE, según indica el apartado 3 del artículo 248 del Tratado CE, podrá examinar la documentación en las dependencias de los ordenadores de pagos y de los contables, de las instituciones y los organismos de los Estados miembros y de cualquier país tercero que reciba fondos de la UE, hasta el nivel del beneficiario final, y solicitar cualquier documento que considere necesario en el marco de sus trabajos de fiscalización.

- **Las normas y políticas de auditoría del TCE y el manual de fiscalización**

Las normas y políticas de auditoría, así como el manual de fiscalización del TCE, se basan en normas internacionales, en particular las establecidas por la INTOSAI y la IFAC (Federación Internacional de Expertos Contables). Estas normas se han adaptado naturalmente al entorno supranacional del TCE. Existen, por ejemplo, normas complementarias específicas sobre la colaboración con las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los Estados miembros o la utilización de los trabajos llevados a cabo por otro auditor, particularmente en el marco de las auditorías de la buena gestión financiera. Otros ejemplos que pueden citarse se refieren a la mayor insistencia de las normas del TCE sobre la independencia de los expertos y al hecho de que estas normas son también muy precisas y específicas acerca de la "notificación de constataciones preliminares", es decir, el instrumento de comunicación con las entidades fiscalizadas, ya sea al nivel de la Comisión Europea o de los Estados miembros. Las normas y políticas

de auditoría TCE pueden consultarse, en su versión actual, en el sitio *web* del TCE ([www.eca.eu.int](http://www.eca.eu.int)).

- **Colaboración con las entidades fiscalizadoras superiores (EFS)**

Ya he hecho alusión a la colaboración con las EFS en la parte anterior de mi intervención dedicada a las normas y políticas de auditoría del Tribunal y al manual de fiscalización. El TCE lleva a cabo en efecto sus controles en los 25 Estados miembros de la UE en colaboración con las EFS y los organismos nacionales o regionales competentes. El TCE y las EFS se esfuerzan por ampliar el ámbito de su cooperación con un espíritu de confianza mutua y de respeto de la independencia respectiva. Hay reuniones periódicas de contacto, grupos de trabajo comunes, controles conjuntos y participación de los equipos de las EFS nacionales en los controles del TCE. Cada vez cobra mayor relevancia la existencia de una verdadera red de fiscalización en Europa, no sólo con los tribunales de cuentas nacionales, como el Tribunal de Cuentas con sede en Madrid, sino también con las cámaras de cuentas regionales o autonómicas como "la Audiencia de Cuentas de Canarias". Resulta esencial que los contactos con el TCE, simplemente uno de los elementos de esa red, sigan siendo cada vez más frecuentes.

Lo que sucede en el nivel comunitario, sucede también a escala mundial. El Mundo se torna cada vez más accesible y los Estados se van acercando unos a otros. El TCE fiscaliza la financiación comunitaria no sólo en los Estados miembros sino también en todo el mundo, como es el caso de la ayuda exterior de la UE. Actualmente soy responsable de los controles realizados en el ámbito de esta ayuda exterior en los países del Mediterráneo, Asia y Latinoamérica. En el marco de las relaciones entre la UE y los países de Mercosur, por ejemplo, el TCE mantiene contactos cada vez más intensos con los tribunales de cuentas nacionales de esos países. Por norma general el TCE se esfuerza en el mundo entero por profundizar sus contactos con las demás EFS.

- **Los tres pilares del enfoque de fiscalización del TCE**

Los tres pilares del enfoque de fiscalización del TCE son el análisis de riesgos, las pruebas de auditoría y el control y la garantía de calidad. En este punto deseo mencionar simplemente que el manual de fiscalización del TCE desarrolla los conceptos de riesgo inherente, de control y de "falta de detección" y propone un memorando de identificación de riesgos inherentes, que abarca un amplio abanico dada la diversidad de las ayudas controladas. El manual también destaca la importancia de contar con pruebas de auditoría suficientes, pertinentes y fiables para llegar a conclusiones razonables sobre las que asentar su opinión o su informe.

Por lo que se refiere al tercero de los pilares, que voy a exponer con más detalle, el TCE creó hace seis años un equipo dedicado a la garantía de calidad. El sistema integrado de garantía de calidad del TCE engloba cuatro fases distintas:

1. la definición de las normas de auditoría (particularmente, las normas y políticas de auditoría y el manual de fiscalización);
2. las revisiones en tiempo real o "en caliente" para la supervisión de los trabajos de control llevados a cabo por los auditores con el fin de garantizar la aplicación de las normas tal y como han sido definidas; esta fase crucial es el control de calidad;
3. las revisiones *a posteriori* o "en frío", una vez terminados los trabajos de auditoría, con el fin de garantizar su conformidad con las normas; esta fase, que se encomienda a un equipo independiente, se designa con el nombre de garantía de calidad;
4. la revisión y la modificación, en caso necesario, de las normas.

Los trabajos *a posteriori* de garantía de calidad están dirigidos a proporcionar al TCE garantías de que sus informes tienen la calidad necesaria, de que sus políticas y normas se aplican de forma apropiada y coherente en toda la institución, de que se adopten en su caso medidas correctoras y, por último de que todo ello contribuya a desarrollar y mejorar sus métodos de trabajo y sus

productos. Cada año el equipo de garantía de calidad procede a la revisión de los trabajos de la DAS y de una serie de informes especiales que se han seleccionado.

- **Assyst, el sistema automatizado de auditoría del TCE**

La puesta en marcha de Assyst, el sistema automatizado de auditoría del TCE constituye un hecho reciente, pues data de principios del año 2003. Su objetivo general es permitir una mayor transparencia del conjunto de los trabajos de auditoría del TCE y contribuir a mejorar la calidad de sus informes de fiscalización. A continuación citaré algunos de los motivos específicos que condujeron a su creación:

- permitir una mayor homogeneización de los métodos de trabajo del TCE gracias a una herramienta informática única y flexible; disponer de una fuente de información única para la planificación, la documentación y la redacción de los informes de fiscalización, el control de calidad por los superiores jerárquicos y el registro del tiempo empleado;
- ofrecer la posibilidad de encontrar la información con mayor rapidez, en tiempo real, y con mayor facilidad que en los expedientes conservados en los archivos;
- compartir la información y los conocimientos en el seno de un equipo de auditoría, de una división o de todo el TCE, para permitir que los datos, los métodos o los instrumentos elaborados por algunos usuarios puedan ser reutilizados por otros;
- ofrecer la posibilidad de trabajar en todo momento con la información contenida en el sistema, sobre todo cuando el auditor está de viaje, gracias a la posibilidad de conectarse al sistema desde un ordenador portátil.

El mismo sistema se ha instalado en otras organizaciones del sector público o del sector privado para los servicios de auditoría externa o interna (las Naciones Unidas, la Federal Reserve Bank, Deloitte & Touche y Ernst & Young por citar

sólo algunos). El sistema, que se compone de cinco módulos diferentes, se ha adaptado a las necesidades específicas del TCE por su condición de entidad fiscalizadora supranacional. Teniendo en cuenta la necesidad de familiarizarse con esta nueva herramienta y los cambios que aporta a la manera de trabajar, es normal en ciertos casos prever un cierto tiempo para poder obtener de ella todas las ventajas: trabajos documentados de forma estructurada, uniforme y con calidad; un control de calidad sistemático de los trabajos de auditoría y una mejor gestión de los recursos en este campo.

### **3. Los ámbitos de actividad fiscalizados por el TCE**

- **Contexto global**

El TCE es el auditor externo e independiente de la UE. Para dar una idea de su magnitud, diré que el presupuesto de la UE para 2004 se eleva a 111 300 millones de euros en créditos de compromiso y a 99 724 millones de euros en créditos de pago. Como cualquier otra entidad fiscalizadora superior, el TCE publica anualmente un informe, que puede consultarse en su sitio *web*. El último que se ha elaborado y será publicado próximamente se refiere al presupuesto del ejercicio 2003. Mi objetivo en esta parte de la intervención es presentar los grandes ámbitos de actividad de la UE y las modalidades de pago correspondientes. Un aspecto relevante es que el 80% de los pagos efectuados corresponden a subvenciones a los Estados miembros, que se gestionan de forma compartida por estos y por la Comisión Europea. Esta circunstancia representa un desafío para el TCE y sus auditores a la hora de desarrollar sus trabajos.

- **Las Islas Canarias**

Antes de entrar a examinar con cierto detalle los distintos ámbitos de actividad de la UE, quisiera dar algunos ejemplos recientes de controles llevados a cabo por el TCE de ayudas concedidas a Canarias; la mayoría de estos controles se refieren a operaciones específicas y se inscriben en el marco de la DAS.

En 2000, se fiscalizó en el marco de la DAS 1999 una medida perteneciente al Programa Operativo 1994-1999 del Fondo de Desarrollo Regional para Canarias. Se trataba de una ayuda relativa a la construcción y al equipamiento del hospital de Las Palmas de Gran Canaria. La fiscalización se refería en concreto a los procedimientos de licitación, a los contratos otorgados y a su facturación.

También en el marco de la DAS, se fiscalizaron dos operaciones correspondientes a la parte agrícola del programa POSEICAN (programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de las islas Canarias). La primera, dentro de la DAS 2002, que se refería al abastecimiento de cerdos con fines de reproducción, muestra la variedad de las ayudas comunitarias. La segunda, dentro de la DAS 2003, se refiere al queso. En ambos casos, los fondos europeos transitaban por el organismo pagador FEGA ("Fondo Español de Garantía Agraria").

El último ejemplo que voy a citar concierne al Informe Especial nº 7/2002 del TCE sobre la buena gestión financiera de la organización común de mercados en el sector del plátano. España, con 400 000 toneladas anuales de producción anual gracias a la Comunidad Autónoma de Canarias, es el primer productor de la UE y, en consecuencia, el primer beneficiario de esta organización común de mercados. Por este motivo, naturalmente, se desplazó a Canarias un equipo de auditores del TCE.

Como pueden ver en estos ejemplos, el TCE no es una organización abstracta y lejana sino que actuará, y seguirá actuando en el futuro, en Canarias, como en todas las zonas del globo que perciben ayudas comunitarias.

- **Recursos propios**

El TCE no sólo fiscaliza los gastos de la Unión, sino también dispone de una división encargada de fiscalizar los recursos de ésta. Los ingresos del presupuesto se componen, entre otros, de los recursos propios, que representan alrededor del 90% de la financiación de gastos comunitarios y se distribuyen en tres categorías: los recursos propios tradicionales, en particular los derechos de

aduanas, los recursos propios calculados sobre la base del IVA que recaudan los Estados miembros y, por último, la parte más importante que se deriva de la renta nacional bruta de los Estados miembros. Los otros ingresos están constituidos principalmente por el excedente disponible del ejercicio anterior. Los últimos trabajos del TCE han abarcado tanto la evaluación de los sistemas de control y supervisión en la Comisión y los Estados miembros, como el análisis directo de una serie de declaraciones aduaneras y de sistemas contables nacionales. Estos trabajos exigen competencias específicas, sobre todo en materia de aduanas o de estadísticas nacionales.

- **Política agrícola común**

La política agrícola común (PAC) sigue siendo la partida más importante del presupuesto de la UE, aunque vaya reduciéndose de forma regular su proporción respecto del total. Por lo que se refiere al presupuesto 2004, dichos créditos representan el 42% del total de compromisos. Los pagos directos a los agricultores, efectuados con arreglo a la superficie o al número de animales presentes en la explotación, giran actualmente en torno al 60% de los gastos de la PAC. La práctica totalidad de los gastos de la PAC se realiza vía los organismos pagadores de los Estados miembros, el FEGA por ejemplo. Dada la magnitud de los importes en juego, quizá sea interesante describir brevemente el procedimiento de pago, que se aplica en general:

- en primer lugar, los agricultores presentan una solicitud de pago al organismo pagador en el curso del año anterior al que resulta exigible el pago, con arreglo a las superficies cultivadas, al número de animales subvencionables que se posee durante un período de retención determinado, etc.;
- en segundo lugar, los organismos pagadores someten las solicitudes a controles administrativos y, por muestreo, a controles sobre el terreno (sobre todo mediante el sistema integrado de gestión y control o SIGC);
- la Comisión abona un anticipo de tesorería al organismo pagador;

- el organismo pagador abona la ayuda a los solicitantes e informa a la Comisión del gasto efectuado;
- las cuentas y los pagos del organismo pagador son examinados por un auditor independiente (el organismo de certificación) que comunica sus resultados a la Comisión en febrero del año siguiente al ejercicio considerado;
- la Comisión debe adoptar una decisión (la decisión de liquidación financiera) por la que acepta estas cuentas e informes de auditoría o pide trabajos de auditoría o datos complementarios; la decisión debe adoptarse, como máximo, el 30 de abril del año siguiente al ejercicio considerado;
- la Comisión examina, por último, los pagos efectuados por los organismos pagadores; si los pagos han sido irregulares o los controles financieros, insuficientes, puede decidir que no imputará ciertos gastos al presupuesto comunitario sino al Estado miembro en cuestión.

El ámbito fiscalizado por el TCE es la totalidad del proceso descrito en los 25 Estados miembros actuales, con 85 organismos pagadores (sólo para los 15 Estados miembros existentes antes de la ampliación de mayo de 2004) y más de cien diferentes medidas objeto de financiación.

- **Acciones estructurales**

Las acciones estructurales, que representan la segunda partida presupuestaria de la UE (alrededor del 36,9% del total de créditos de compromiso para el presupuesto 2004) apoyan el desarrollo económico y social de la UE. Su financiación corre a cargo del Fondo de Cohesión y de los cuatro fondos estructurales: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección "Orientación" (FEOGA-Orientación) y, por último el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). La mayor parte de los gastos se reparten entre tres objetivos políticos prioritarios:

- objetivo número 1: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas;
- objetivo número 2: reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales;
- objetivo número 3: adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.

La ejecución de las acciones pasa por la cofinanciación de programas nacionales y regionales así como de diferentes proyectos. Cada programa o proyecto debe ser aprobado por la Comisión y acompañarse de un plan financiero indicativo que prevé la ayuda comunitaria y la contrapartida del Estado miembro. Para el período 2000-2006, los proyectos de los Fondos de Cohesión sumaron un total de 450 y los programas de los Fondos estructurales, un total de 470. En las acciones estructurales, que entran en el campo de la "gestión compartida", la Comisión ejecuta el presupuesto comunitario bajo su responsabilidad exclusiva, pero la gestión y el control de las acciones competen conjuntamente a la Comisión y a los Estados miembros. Se trata pues de un ámbito, como la PAC, en el que la cooperación entre el TCE y los organismos nacionales o regionales resulta esencial.

- **Políticas internas e investigación**

Las políticas internas representan alrededor del 7,8% del total de créditos de compromiso del presupuesto de 2004. Esta partida ha registrado un fuerte aumento con respecto al ejercicio anterior, del 26% en términos de créditos de compromiso y del 21% en términos de créditos de pago. Esta evolución refleja la prioridad concedida a aspectos como la libertad, la seguridad y la justicia, el programa marco de investigación y desarrollo tecnológico, los transportes o la energía. Las políticas internas tienen como objetivo la ejecución y el desarrollo del mercado único y comprenden los ámbitos presupuestarios siguientes:

- educación, formación profesional y juventud;

- energía, control de la seguridad nuclear de Euratom y medio ambiente;
- protección de los consumidores, mercado interior, industria y redes transeuropeas;
- investigación y desarrollo tecnológico.

La mayoría de los gastos efectuados en estos ámbitos es gestionada directamente por la Comisión, lo cual significa que no existe la complejidad derivada de la gestión compartida. Por lo que se refiere a los gastos de investigación y de desarrollo, que constituyen la partida más importante, quisiera destacar el hecho de que los pagos de la Comisión se basan en la declaración por los beneficiarios de los costes reales en que han incurrido.

- **Acciones exteriores**

Las acciones exteriores de la Unión tienen asignadas el 4,7% de los créditos de compromiso y un 5%, aproximadamente, de los créditos de pago del presupuesto de 2004. Los principales ámbitos de interés, gestionados directamente por la Comisión, son la ayuda alimentaria/seguridad alimentaria, la ayuda humanitaria, la cofinanciación ONG y la cooperación financiera y técnica con Asia, América Latina, los países mediterráneos, los Balcanes Occidentales, los Nuevos Estados Independientes y Mongolia. La ayuda concedida a los países ACP (África, Caribe, Pacífico) no se financia por el presupuesto general de la UE sino por los Fondos Europeos de Desarrollo.

Con el fin de estar más próxima a los beneficiarios de estas acciones, la Comisión está dando los últimos toques al llamado "procedimiento de desconcentración", consistente en transferir funciones de los servicios centrales a las delegaciones repartidas por el mundo entero.

Las acciones exteriores constituyen un ámbito apasionante desde el punto de vista de su fiscalización porque, como sucede en todos los controles, resulta de especial importancia la visita sobre el terreno pues la mayor parte de los puntos débiles que se detectan se producen en el nivel de los organismos encargados

de la ejecución de los proyectos en mayor medida que en el de la Comisión o sus delegaciones.

- **Gastos administrativos**

Los gastos administrativos, que representan alrededor del 5,4% del total de los créditos de compromisos del presupuesto de 2004, son gestionados directamente por cada institución u organismo comunitario (la Comisión, el Parlamento, el Consejo, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, etc.) y sirven para pagar los sueldos, cotizaciones sociales y pensiones de jubilación de los agentes que trabajan para dichos organismos o instituciones, así como los alquileres, compras y otros gastos administrativos.

El incremento del 12,2% del total de compromisos en 2004 tiene por finalidad financiar 2 374 nuevos puestos suplementarios con el fin de hacer frente a las tareas que implica la Unión ampliada. Los sectores más afectados son los servicios lingüísticos, la gestión de la ayuda regional en los nuevos Estados miembros y los servicios relativos a las actividades normativas o jurídicas (competencia, mercado interior, medio ambiente, etc.).

- **Ayuda a la preadhesión**

Los créditos dedicados a la estrategia de preadhesión descendieron en un 51% frente a 2003, a resultas de la adhesión de los 10 países candidatos. Los importes previstos a partir de junio de 2004 beneficiarán a Rumanía y a Bulgaria, cuya adhesión está prevista en 2007, y por primera vez, a Turquía.

Los instrumentos financieros de preadhesión reciben el nombre de Phare, ISPA y Sapard y se gestionan conjuntamente con los Estados beneficiarios.

#### **4. Conclusión**

Tras esta presentación general de la metodología de fiscalización del TCE y de los principales ámbitos de actividad objeto de control, quisiera, a modo de conclusión, volver a insistir en la importancia que reviste la existencia de una verdadera red en Europa y otros lugares, no sólo de los tribunales de cuentas nacionales, sino también de los regionales, como el de Canarias.