

PROPUESTAS DE REFORMA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

ROBERTO SANZ MORATAL *

SUMARIO: I. Introducción: El Tribunal de Cuentas Europeo en clave de reforma. II. Nominación y nombramiento. III. Reglamento de Régimen Interior. IV. Transparencia. V. Cooperación desde el principio de subsidiariedad. VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN: EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO EN CLAVE DE REFORMA

Agradezco el uso de la palabra para abrir un breve paréntesis en el marco de este XIII Curso de verano de la UNED, en esta hermosa ciudad histórica de Ávila de tradición hospitalaria, en el que se ha propuesto enriquecer el generoso debate que suscita el «*Futuro de la Unión Europea: La reforma de las Instituciones*».

Y digo bien breve paréntesis, porque analistas del ámbito comunitario como la Profesora Paz Andrés consideran, con cierta propiedad, que en el Tratado de Niza el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) «no figuraba entre los temas necesitados de atención prioritaria»¹. No obstante, estimando parcialmente dichas conclusiones, quiero abordar desde aquí algunos aspectos atinentes al Tribunal que demuestran que éste, por una parte, sin haber constado en clave de prioridad, mereció una atención (o tal vez «des-atención») por parte de la Conferencia; y por otra, precisa someterse a determinadas reformas sumamente necesarias, en favor de la eficiencia en la misión que le ha sido confiada, hace ya más de cinco lustros.

* Alumno del período de investigación (2001/2002) del Programa de Doctorado «Fundamentos de Derecho de la Unión Europea», impartido por el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED.

¹ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz (Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Oviedo). Revista CJ n.º 211 de enero-febrero de 2001. La reforma institucional en el Tratado de Niza. Editorial Multimedia Einsa. Madrid.

Ver, igualmente, el «Rapport général 2000: propositions extraites de l'avis favorable de la Commission à la réunion de la Conférence intergouvernemental (CIG), intitulé «Adapter les institutions pour réussir l'élargissement».

No en vano, me dispongo a asumir las dificultades que, bajo los prolegómenos anteriores, deportan el sujeto de investigación del punto de mira institucional que reclame la atención de las próximas Conferencias. En este mismo sentido, no puedo ocultar mi profunda decepción de que el TCE no forma parte de la Convención sobre el futuro de la Unión Europea (UE). No dudo en afirmar que su ausencia de estos foros de debate no beneficia los objetivos que pretende lograr dicha Convención. Falta en mi opinión, una importante pieza antes mismo de empezar la «partida»².

Sin embargo, un breve recorrido histórico pone de manifiesto que la UE abriga una copiosa voluntad política creciente, tendente a edificar una sólida estructura del control de los fondos comunitarios, en claro paralelo al incremento monetario experimentado por el Presupuesto comunitario y la cada vez mayor transferencia de gestión del dinero público comunitario a los Estados miembros.

Merece recordar senda reflexión del señor Friedmann, al señalar con buena tinta que «*aun cuando el dinero no lo condiciona todo, el buen empleo del dinero del contribuyente constituye el rasero con el que se mide el éxito de una política*»³. El éxito de la política europea dependerá, en efecto, de que el dinero de los contribuyentes estén empleados, siguiendo las pautas de una buena gestión financiera. Conviene precisar que la conceptualización de la buena gestión financiera no ha sido siempre pacífica y pese a utilizarse por primera vez en el Reglamento Financiero de 1960⁴, dichos términos no han sido desarrollados y vigilada su aplicación hasta la creación del TCE que le dio «*título de nobleza*»⁵.

Hasta la firma del Tratado de Niza, todo parecía señalar que dicha voluntad sería no sólo permanente, sino asimismo seguiría catalizando los elementos susceptibles de provocar la sinergia oportuna. El TCE fue llamado a configurar la defensa de los intereses públicos arropada con la transparencia de la gestión y ejecución del Presupuesto comunitario, mediatizando el control de las arcas públicas y recabando para sí un papel harto difícil que vino a conciliarse bajo el aserto del Juez Kutscher cuando lo tildaría de «*conciencia financiera*»⁶.

² Véase la composición de la Convención (presidida por el señor Valery Giscard d'Estaing) sobre el Futuro de la Unión Europea. <http://european-convention.eu.int>. Resulta sorprendente que no figure en ella ningún representante del TCE, sin perjuicio de que éste «podrá» emitir sugerencias.

³ Discurso (que me he permitido traducir) del (entonces) Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo, el señor Bernhard Friedmann, con ocasión de la presentación del informe anual relativo al ejercicio 1997, ante el Parlamento Europeo, en Estrasburgo, el 17 de noviembre de 1998: «*Même si l'argent ne conditionne pas tout, le bon emploi des deniers du contribuable constitue bien l'aune à laquelle on mesure le succès d'une politique*» (reflexión original del señor Friedmann).

⁴ Dadas las muchas definiciones en su torno, merece destacar la dada por el Comité de contacto de las Entidades de Fiscalización Superiores (EFS), como la «*relación entre el producto y los recursos utilizados para producirlos*». En España, se la conoce como la gestión del «*buen padre de familia*».

⁵ MANTECA VALDELANDE, Víctor (Diplomado en Altos Estudios Internacionales. Diplomado en Derecho Comunitario. Antiguo miembro del Comité de redacción de la revista INTOSAI y de la Secretaría General de EUROSACI). Organización Europea e Internacional de Instituciones Oficiales de Control Externo del sector público. Revista Noticias de la Unión Europea n.º 198, de julio de 2001. Editorial Ciss Praxis.

⁶ Es bueno recordar estas elogiosas palabras del señor Kutscher (Presidente, entonces, del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea) al referirse al TCE, en el acto de juramento de los primeros miembros del Tribunal de Cuentas. Se sellaba, así, un emotivo y sincero marco de una misión harto difícil, fruto de un compromiso con todos los contribuyentes europeos.

Trátese de eufemismo o no, el TCE necesita verse atendido con reformas claras y efectivas, que hagan de sus pronunciamientos una atención de voluntad y afiance de alguna forma su posición institucional de controlador técnico. Aprovecho para insistir que, con definiciones transparentes, pueden lograrse objetivos carentes de interpretaciones dolorosas que producen desviaciones/abusiones en las misiones encorrmendadas y consiguientes brechas institucionales⁷.

II. NOMINACIÓN Y NOMBRAMIENTO

A) Situación actual

Imponiéndose una sinopsis de la legislación comunitaria vigente, nos enfrentamos a una nominación del TCE, desde una terna de aspirantes a Miembros, confeccionada por los Gobiernos y un nombramiento a cargo del Consejo de la Unión, previa consulta del Parlamento Europeo (PE).

B) Tratado de Niza

El Tratado de Niza, pendiente de ratificación, suscribe el sistema vigente, con la única incidencia de que el nombramiento se elevará desde la opción de la mayoría cualificada, en lugar de la unanimidad⁸. Se sigue aludiendo a la fórmula de consulta del PE, es decir carente de

⁷ Es digno de recordar los continuos y perceptibles enfrentamientos de la Comisión con el TCE, precisamente por la falta de un claro deslinde jurídico. Limitando las reseñas, el TCE comentó su «*decepción por el hecho de que no se han tenido en cuenta sus observaciones en un número elevado de casos*» (ESPERÓN LÁZARO, J.A.. El Tribunal de Cuentas de la Comunidad Económica Europea ante los dos modelos-tipo de control externo. Francia y Gran Bretaña. El Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas y los Tribunales de Cuentas de los países miembros: competencias y relaciones. Encuentro internacional celebrado en Sevilla durante los días 17, 18 y 19 de febrero de 1986. Madrid. Tribunal de Cuentas. 1986. página 214). Por su parte, la Comisión Europea, de forma espontánea, ya en el informe de 1977, mostró su enfado respecto de la forma en que estructuraba el TCE su Informe Anual. Junto a las respuestas de las instituciones o servicios afectados por las críticas del Tribunal, aquélla entonaba que «*sólo al Parlamento Europeo le corresponde enjuiciar el comportamiento de la Comisión*» (STRASSER, Daniel —Directeur Général des budgets de la Commission des Communautés européennes—. Les Finances de l'Europe. Edition Labor. 5.^{ème} édition y 3.^{ème} édition en français. Bruxelles. 1984). O aún, la Comisión, lejos de negar las acusaciones del TCE en su Informe Anual relativo al ejercicio 1989, señala de forma rotunda «*la dificultad de distinguir entre un análisis crítico de la adecuación de los medios a los objetivos y una apreciación crítica de las decisiones políticas fundamentales*» (Respuesta de la Comisión Europea al punto 0.6 del Informe Anual 1989). Y por fin, de forma más reciente, «*La Commission accepte les observations de la Cour qui correspondent aux siennes. Cependant, l'insinuation de la Cour selon laquelle la Commission n'a pas analysé dans sa totalité (1998) les systèmes de mise en oeuvre des États membres est fallacieuse (La Comisión acepta las observaciones del Tribunal que corresponden con las suyas. No obstante, la insinuación del Tribunal según la cual la Comisión no ha analizado en su totalidad (1998) los sistemas de la puesta en marcha de los Estados miembros es falaz (traducción propia)*» (Respuesta 65 al Informe Especial del TCE, relativo a la puesta en marcha del sistema de gestión y de control —SIGC—).

Por último, sólo cabe aludir a un gran analista del TCE, reseña de todo estudioso del tema: G. ORSINI. La Cour des Comptes des Communautés Européennes. Problèmes Économiques. Sélection d'articles français et étrangers. Communauté Européenne n.^o 230 du 18 novembre 1992, Paris, p. 24.

⁸ Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos anexos. Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 10-03-2001, 2001/C80/01. Artículo 247.3. «Los miembros del Tribunal de Cuentas serán nombrados para un período de seis años. El Consejo, por mayoría cualificada y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará la lista de miembros establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. El mandato de los miembros del Tribunal de Cuentas será renovable.»

valor jurídico vinculante. Recuérdese al efecto cuando en 1989, el Consejo aprobó la terna de candidatos a miembros del TCE, desoyendo el dictamen desfavorable del PE respecto de dos de ellos⁹. Interesa señalar que, cuando el TCE contribuyó con sus propuestas a la Conferencia para que éstas quedaran plasmadas en el Tratado de Niza, acordes con aquella pretensión de reforma institucional, uno de los puntos giraba en torno a una mayor independencia legítima. Pues bien, dicha independencia estuvo relacionada con dos elementos esenciales, siendo uno de ellos el procedimiento de nombramiento de los miembros del Tribunal (y la duración de su mandato); el otro fundamento de esta mayor independencia lo constituía la elaboración y aprobación de su Reglamento Interno (que estudiaremos en el siguiente capítulo)¹⁰.

El TCE defendía en ese documento un nombramiento directo de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, procedimiento éste que regula el nombramiento de los miembros del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

C) Reforma propuesta

De todos es sabida la composición del Consejo y los intereses nacionales que arropa. Junto con la potestad legisladora, los Textos le atribuyen el poder ejecutivo. En rigor, de pretender un mayor grado de imparcialidad y conjugar globalmente los más elementales principios democráticos, nominación y nombramiento han de formar parte de un planteamiento unitario. El que la nominación permanezca en poder de los Gobiernos no debe preocupar si la fórmula de nombramiento se distingue obteniendo el tratamiento debido; esto es al margen y fuera del alcance de los mismos nominadores. La utilidad democrática de la separación de poderes ha de inclinarnos a otorgar al Parlamento Europeo el papel co-decisor pertinente, cuando no un rol decisor.

El Tratado de Niza se ha teñido claramente de intenciones para atraer al ámbito comunitario múltiples áreas aún nacionalizadas (con el deseo legítimo de seguir construyendo la Unión); pero esta voluntad no ha sido precisamente trasladada al TCE en la que la impronta estatal resalta del Texto. De la fórmula adoptada, seguimos cejando en beneficio de un Consejo con batuta propia, en claro desafío de un mayor grado de democratización. Una democratización que pasa, tal vez, por invertir los papeles de adopción y de consulta. La vinculación al Consejo en la designación de los miembros del TCE era ya objeto reiterado de la mayor parte de las críticas recibidas en torno a los antecesores del Tribunal¹¹.

⁹ FERNÁNDEZ DE LANDA MONOYA, María José. *El Control interinstitucional en la Unión Europea*. Editorial Ararteko, Vitoria/Gasteiz, 1996, página 262.

Ver también el Informe de la Comisión de Control Presupuestario, de 5 de septiembre de 1992, sobre el procedimiento de consulta del PE para el nombramiento de los miembros del TCE. Documento A3-0345/92. páginas 4-5. Resolución del PE de 17 de noviembre de 1992. DOCE C 337/51 de 21 de diciembre de 1992. En él, se incluye el deseo de que «no se repitieran las divergencias de opinión entre la Asamblea y el Consejo».

¹⁰ Tres habían sido las propuestas del TCE, que pueden sintetizarse del siguiente modo: perfeccionar los métodos de trabajo y la composición del Tribunal con vistas a las ampliaciones; reforzar la independencia del Tribunal; y asegurar una mejor protección de los intereses financieros de la Unión. Pueden consultarse en el DOC CONFER 4772/00 de 2 de septiembre de 2000.

¹¹ LEYGUES, Jean-Charles. *La Commission de Control des Communautés Européennes. Revue du Marché Commun* n.º 172. 1974. (entre otros).

A falta de otras opciones alternativas dirigidas a lograr unos mismos resultados, la propuesta de reforma gira en torno a la figura del dictamen conforme del PE, es decir vinculante a todas luces para el Consejo. Con ello, resolveremos situaciones como la ocurrida, de que pese a la desautorización del PE, a través de su Comisión de Control Parlamentario, el nombramiento de sendos Candidatos a Miembros del TCE, el Consejo (desoyendo la petición del PE) aprobó la lista que se le antojó.

Parlamentos y Órganos de control externo avanzan por sendero común, sólo distanciado por la forma de fiscalización del Ejecutivo. Para el ciudadano, son garantía de que existe un control político y técnico, y un juego democrático surgido de esta unión de fuerzas¹². La capacidad de control parlamentario se vería mermada sin la labor técnica del TCE y como bien aporta J. Osés en el artículo citado, «*existe plena unanimidad en denunciar la inanidad de los procedimientos tradicionales de control, tales como interpelaciones, preguntas, etc...*». El PE tiene el legítimo derecho a sondear y proceder al nombramiento de los que van a ser sus «*partenaires*», sin que dicha alianza democrática desmerezca, en nada, la autonomía institucional del TCE.

Sin caer en la tentación de transponer estructuras nacionales, sugerentes son los sistemas adoptados para fortalecer la independencia del órgano de control externo. El «Cuadro I Nombramiento de las Instituciones Superiores de Control» permite una aproximación comparada de algunas arquitecturas nacionales europeas más significativas¹³. Se apreciará, fácilmente, que la UE nos brinda una heterogeneidad de criterios, entre sus miembros, con relación a sus dependencias orgánicas¹⁴. Sería, no obstante, un error, pensar que alguno de los modelos reseñados puede conculcar la independencia de sus miembros; aunque en algunos casos como el italiano el debate siga abierto, incluso tras la sentencia 1/1976 de la Corte Constituzionale que entendió salvada la independencia de la Corte en orden a que sus miembros no podían ser removidos de su cargo sin el asentimiento de las Cámaras.

Todo es mejorable, como decía, en favor de una mayor transparencia. Pueden barajarse otras alternativas como la de tener en cuenta el sentir de las Instituciones Nacionales de Con-

¹² Josu OSÉS ABANDO (Letrado del Parlamento Vasco y Director de Gestión Parlamentaria) ofrece una certeza reflexión en torno a las relaciones entre Parlamentos y Órganos de control externo digna de señalar. (Parlamento, Tribunal de Cuentas y evaluación. Revista de Auditoría Pública n.^o 11 de octubre de 1997).

¹³ Sirva para entender el cauce de mis reflexiones la lectura de Enrico DELL'AQUILA (Introducción al estudio del Derecho inglés. Editorial del Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid. Valladolid. 1992. páginas 15 y ss.) para comulgar con la idea de comparar los distintos ordenamientos en beneficio de una «*tendencia tan vieja como el estudio del Derecho mismo*». El autor nos deleita recordando a Aristóteles, en su Retórica I.4.30 que afirma con razón no sólo filosófica que es «*útil comprender por medio del estudio del pasado cuál forma de gobierno es la conveniente sino que es también útil saber cuáles (constituciones existen) entre los pueblos y cuáles formas están en armonía con su manera de ser*». No cabe duda que el Derecho comparado es enriquecedor, incluso para una arquitectura tan singular como la de la Unión Europea.

He de rendir homenaje a la Profesora Yolanda Gómez Sánchez por su rigor en el estudio de las ISC y el TCE. Véan su obra: El Tribunal de Cuentas, el control económico-financiero externo en el ordenamiento constitucional español. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Editorial Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid. 2001. Capítulo III Las Instituciones de control económico-financiero en el Derecho Constitucional Comparado.

¹⁴ Ver el artículo de Ana María Redondo García, de la Universidad de Valladolid. Parlamento, representación y nombramiento de los miembros de los órganos de control externo. <http://constitucion.rediris.es/revista/dc/uno/Redondot.html>.

trol¹⁵. Puede dar la sensación de que, en este caso, se mandaría un mandatario representante de las ISC nacionales, pero no veo en qué mermaría esto la labor del Tribunal europeo (incluso en el supuesto de llevar a cabo una reforma como la que propongo más adelante en el marco de la colaboración entre ISC y TCE).

III. REGLAMENTO DE RÉGIMEN INTERIOR

A) Situación actual

Ante la falta de normativa al respecto, y al carecer de Protocolo anejo al Tratado, el Reglamento de Régimen Interior del TCE ha sido elaborado y aprobado reiteradas veces desde su creación, por él mismo.

B) Tratado de Niza

El Tratado introduce un párrafo adicional en el último artículo de la sección 5.^a dedicada al TCE. El párrafo es rotundo: El Reglamento Interior del TCE será aprobado por el Consejo¹⁶.

C) Reforma propuesta

Si el TCE reclamaba mayor independencia en su actuación¹⁷, dicho párrafo viene a quebrar sus aspiraciones y las de los que como él, piensan que puede peligrar el mantenimiento de una autonomía legítima. En resumidas cuentas, la redacción como la aprobación debe ser asumida por el propio TCE. Organización, funcionamiento y procedimientos de fiscalización son todos ellos elementos de legitimación de una autonomía institucional. La posibilidad de interferencias por parte del Consejo no debe ser permitida. Con la última reforma impuesta por el Tratado de Niza, el TCE ha perdido, sin duda, su capacidad jurídica, al privarle de establecer autónomamente su régimen de funcionamiento. De un «plumazo» le ha sido retirado un bien preciado. Ciento es que los Textos, nada decían a ese tenor. No se establecía explícitamente que tuviera el TCE esa potestad, pero la doctrina así lo presumía¹⁸.

El aserto anterior no debe restar, en esencia, otras prudentes alternativas que podrían consistir en la conjugación de toma de decisión que inevitablemente surgiría en el seno de la polaridad Consejo-Parlamento Europeo. Como bien ha señalado el señor Castells en un artículo firmado en la revista de Auditoría Pública, la «*Unión Europea constituye una compleja y ori-*

¹⁵ DOC CONFER 4774/00 de 21 de septiembre de 2000, en el que se hace una propuesta por parte de Portugal y los Países Bajos, para que sean oídas las ISC nacionales en el nombramiento de los miembros del TCE.

¹⁶ Tratado de Niza ya citado. Artículo 248.4. «... El Tribunal de Cuentas elaborará su reglamento interno. Dicho reglamento requerirá la aprobación del Consejo por mayoría cualificada».

¹⁷ DOC CONFER 4772/00 de 2 de septiembre de 2000, ya citado.

¹⁸ ALABAU I OLIVERES, María Mercé (Economista). *Le contrôle externe des Cours des Comptes de l'Europe Communautaire*. Institut Universitari d'Estudis Europeus n.^o 1, febrero 1990, página 15, (entre otros).

Ver también las Conclusiones del Abogado General en el «Asunto Ismeri contra el TCE». Asunto C-315/99 P. Precisamente, uno de los puntos clave del fundamento reside en la aprobación y sucesivas modificaciones de su Reglamento de Régimen Interior.

*ginal realidad institucional. Se trata de una arquitectura institucional que se sustenta sobre un juego de equilibrios entre los diversos poderes...»*¹⁹.

No quiero cerrar este capítulo, sin hacer mención especial a la Declaración de Lima de 1977, esencia ya se sabe del inicio espiritual/intelectual del gremio fiscalizador constituido por las Instituciones Superiores de Control. Y así, resumía su sentir en torno al legato que les había sido otorgado a lo largo de los tiempos: «... unos fundamentos jurídicos sólidos, emanados en la mayoría de los casos de la Constitución; plena competencia en materia de control financiero público, acompañada de amplios poderes de investigación; unos procedimientos de designación que protegen a los responsables de la EFS (Entidad de Fiscalización Superior); autonomía de gestión y por último, unas modalidades de selección de personal y unas garantías de promoción que aseguran a la vez la capacidad y la tranquilidad del personal.»²⁰. Huelga recalcar la importancia que adquiere la protección de estos valores para la eficacia de la misión objeto.

IV. TRANSPARENCIA

A) Situación actual

Tanto el Reglamento de Régimen Interior al que se acaba de aludir, como la Decisión 18/97 adoptada por el TCE recogen referencias constantes a la transparencia, pero en sentido negativo²¹. Las sistemáticas fórmulas de protección de datos hacen poco menos que imposible el acceso a una información pública en plazo razonable cuando lo hay. Particular interés tienen las causas por las que el Tribunal puede denegar el acceso público a los documentos, convirtiendo en odisea la posibilidad de su obtención²².

B) Reforma propuesta

La transparencia (y el derecho al conocimiento) ha sido una de las constantes más penetrantes en la conciencia ciudadana. El cambio ha sido aceptado, aunque lentamente, por la ma-

¹⁹ CASTELLS, Antoni (Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo). El papel del Tribunal de Cuentas Europeo en la Unión Europea. Balance y perspectivas. Revista de Auditoría Pública n.º 12 de diciembre de 1997.

²⁰ Declaración de Lima de 1977. Documento sobre las líneas básicas de la fiscalización internacional de las Instituciones Superiores de Control de las Finanzas Públicas (INTOSAI), con ocasión de su Congreso celebrado en Lima, en octubre de 1977.

²¹ En lo que se refiere al Reglamento de Régimen Interior, el Profesor Linde recuerda aún con evidente fatiga empero con suma satisfacción los pormenores de su obtención por parte de la Profesora Mellado. En cualquier caso, aquél puede consultarse en el Código básico de Derecho de la Unión Europea. Editorial Colex. Madrid. 1998. LINDE PANIAGUA, Enrique; MELLADO PRADO, Pilar; MIRALLES SANGRO, Pedro-Pablo y BACIGALUPO SAGESE, Mariano (Profesores de la Facultad de Derecho de la UNED).

Por cuanto a las «referencias negativas», véanse los artículos del Reglamento 5.1, 13.3, 13.4, 19, 26, 27.6, 34.1 y 34.4; todos ellos susceptibles de preguntarse sobre la verdadera evolución política de nuestro TCE.

Por cuanto al Documento 398D0923 (01) Decisión n.º 18/97 por la que se establecen normas internas relativas al tratamiento de las solicitudes de acceso a los documentos de que dispone el Tribunal, lo podrán encontrar en el Diario Oficial n.º C295 de 23/09/1998 P.0001-0002.

²² Los criterios subjetivos en los que se apoya el TCE para denegar el acceso a documentos, sin ser tasados, pueden relacionarse según sigue: «protección del interés público, del individuo y de la vida privada, del secreto en materia comercial o industrial, de los intereses financieros de las Comunidades, de la confidencialidad de quien haya facilitado la información».

yoría de la población integrante de esta gran organización europea, pero lo que sí es de lamentar, es que los derechos en cuestión han formado parte de una lucha y no de una iniciativa natural. La resistencia a la construcción europea irá cediendo, a medida que se consagren ciertos principios legítimos, entre los cuales la transparencia figura en primer lugar.

Se ha comentado en alguna ocasión, cuando no acuñado, que la palabra es plata y el silencio oro. Parece que el TCE se lo ha tomado al pie de la letra. El Tribunal europeo debe hacerse cargo de que el ciudadano europeo tiene un legítimo derecho a ser informado en tiempo útil, y para ello, aprovechar las nuevas tecnologías al alcance. Estas han de servir para algo más que chatear²³.

La Declaración 17 relativa al derecho de acceso a la información, anexa al acta final del Tratado de la Unión Europea expresa de forma clara la recepción del sentir ciudadano: «*La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración*». «*En un sistema democrático, los ciudadanos tienen derecho a saber cómo se utilizan los fondos públicos*», venía a postular críticamente J. Ramón Álvarez²⁴. En un intento por hacer valer los esfuerzos de los poderes públicos, para rehabilitar la imagen negativa que albergan los contribuyentes respecto de las haciendas públicas, Michel Bouvier señalaba que «*la lutte contre l'opacité, la recherche de la transparence, se situe... en filiation directe avec le projet politique fondé par les modernes*»²⁵. Y es que el TCE no puede arroparse tras una cortina de secretismo, supuestamente en beneficio del interés público, porque éste mismo interés reclama la transparencia sin tamización política, por legítima.

Siguiendo a Michel Bouvier, la transparencia se entiende como una condigna búsqueda hacia el conocimiento, hacia la «luz». Esta voluntad de transparencia participa más que de la política, de un proyecto político, y más que de un proyecto político de una ética política. Entre los prolegómenos más buscados del Estado democrático de Derecho, se halla la debatida transparencia, y ésta acostumbra asociarse a los objetivos naturales de las Instituciones de control. Es más, el señor Castells, en un afán de reflexionar sobre un balance certero del papel del TCE, mencionaba la transparencia como un acto político asociado a la creación del Tribunal²⁶.

Por otra parte, qué duda cabe que el señor Heinrich Aigner (entonces Presidente de la Comisión de Control Presupuestario afecto al Parlamento Europeo y referencia de rigor en la creación del TCE), que se recordará como ferviente defensor para instituir un Tribunal de Cuen-

²³ RINCÓN, José Miguel (Catedrático de Informática de la Universidad del País Vasco-EHU) y AREITIO, M.^a Gloria (Profesora Titular de Informática de la UPV-EHU). Revista de Auditoría Pública n.^o 5 de abril de 1996. Diseño informático de un Tribunal de Cuentas Públicas. Editorial OCEX. Vitoria-Gasteiz.

²⁴ RAMÓN ÁLVAREZ, José (Asesor de Comunicación del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas-HKEE). Revista de Auditoría Pública n.^o 1 de abril de 1995. Un Tribunal de Cuentas para la nueva Europa. Editorial OCEX. Vitoria-Gasteiz.

²⁵ «La lucha contra la opacidad, la búsqueda de la transparencia, se sitúa... en filiación directa con el proyecto político fundado por las modernas» (traducción propia).

Bouvier, Michel (Maître de Conférences à l'Université de Paris I —Panthéon Sorbonne), Esclassan, Marie-Christine (Maître de Conférences à l'Université Paris I —Panthéon Sorbonne) et Lassale, Jean-Pierre (Professeur à l'Université Jean Moulin —Lyon III). Manuel des Finances Publiques. Edition Librairie générale de droit et de jurisprudence. Paris. 1993. pages 18 et ss.

²⁶ CASTELLS, Antoni (Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo). El papel del Tribunal de Cuentas Europeo en la Unión Europea. Balance y perspectivas. Revista de Auditoría Pública n.^o 12 de diciembre de 1997.

tas independiente y crítico, no aspiraba a que se erigiera un Tribunal tímido y propenso a salvaguardar unos intereses alejados de los intereses públicos demandantes de transparencia e información debida²⁷. De aquellos órganos de control, a los que sustituyó el TCE en 1975, no queda rastro aparente y la UE debe mantener firme esta convicción²⁸.

El TCE ha planteado erróneamente la cuestión de la transparencia desde la faceta problemática de sus límites impuestos por el interés general o senda protección personal. La transparencia no ha de verse como un elemento de causa sino de fuente natural de cualquier sistema democrático, anejo al Estado de Derecho que demanda la sociedad. «*Dentro de la Unión, es preciso aproximar las Instituciones europeas al ciudadano... Desean unas Instituciones europeas menos lentas y rígidas y, sobre todo, más eficientes y transparentes.*» Así, nos ilustra la Declaración de Laeken, conjugando el enfoque propuesto en términos de eficiencia²⁹. Sólo cabe desear que de la declaración, se pase a su puesta a ejecución. No puede resultar extraño que, pese a desempeñar unas importantes funciones, el TCE no llegue a conectar con el ciudadano, cuando no es ignorado por éste³⁰. Citando a Begoña Sesma Sánchez, la mayoría de los ciudadanos «*ignoran en muchos casos la tarea que realizan estos órganos o si la conocen, la consideran ineficaz o inútil*». Le corresponde al TCE romper la lanza y abrir la brecha que le separa del contribuyente.

Quiero insistir en el hecho de que los avances técnicos de la información permiten ya alcanzar nuevas y revolucionarias soluciones en el sentido propuesto³¹. Una transparencia plena

²⁷ Ya en 1973, siendo Vice-Presidente de la Comisión Presupuestaria del Parlamento Europeo, el señor Aigner exponía unas dolorosas críticas: «*Alors que, dans les pays membres, le contrôle parlementaire des finances publiques bénéficie de l'appui considérable et qualifié des Cours des Comptes nationales ainsi que des différents services qui leur sont rattachés, les parlementaires de la Communauté sont tributaires d'un organe qui, si l'on en juge par ses statuts actuels, ne peut guère être considéré comme un instrument permettant d'exercer un contrôle externe ou même parlementaire suffisamment efficace, à savoir la Commission de contrôle des Communautés européennes*» (Mientras, en los países miembros, el control parlamentario de las finanzas públicas se beneficia del apoyo considerable y cualificado de los Tribunales de Cuentas nacionales así como de los diferentes servicios vinculados, los parlamentarios de la Comunidad son tributarios de un órgano que, a juzgar por sus estatutos actuales, no puede ser considerado como un instrumento que permita ejercer un control externo o aún parlamentario eficaz, a saber la Comisión de control de las Comunidades europeas. (traducción propia).

²⁸ ANTONA, Donato (Administrateur principal auprès du secrétariat de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen). Revue du Marché commun et de l'Union européenne n.º 421 de septembre 1998. Pour une meilleure utilisation des deniers du contribuable européen: la Commission du contrôle budgétaire du Parlement Européen.

²⁹ Declaración de Laeken del 15 de diciembre de 2001 —El futuro de la Unión Europea: http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_es.htm.

³⁰ DE VEGA BLÁZQUEZ, Pedro (Administrador Civil del Estado, subdirector jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Seguridad Social y Acción Social del Tribunal de Cuentas). La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España. Tribunal de Cuentas y opinión pública. Página 16. <http://132.248.65.10/publica/cconst/cont/1/art/vega.htm>.

³¹ Ilustrativa es la lectura de soluciones de control en el marco de las TIC con:

FERNÁNDEZ ESPINOSA, M.^a Guadalupe (Auditora del Tribunal de Cuentas en España). Auditoría Pública. Revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo (OCEX) n.º 27, de septiembre de 2000. Editorial OCEX. Vitoria/Gasteiz.

VII Encuentros técnicos de los OCEX. Barcelona. Noviembre de 2001. www.sindicatura.org.

Ver también el n.º 130 de febrero de 2002, de la revista Partida Doble, páginas 114-119.

Por último, no puede olvidarse que la Unión Europea se ha erigido como principal defensora de la Sociedad de Información y motor a «*pleno rendimiento*» de su desarrollo. Informe Bangerman. V Programa Marco Comunitario

y legítima, en tiempo real, contribuiría sin duda a frenar desmanes y derroches³². ¿Sería temerario, incluso, permitir al contribuyente ejercer su derecho de impugnación de forma directa? ¿Qué mejor forma de ganarse la confianza del ciudadano, que la de brindarle una información actualizada de los movimientos de fondos? ¿Se incurriría, acaso, en la concurrencia de algún derecho fundamental o por el contrario, se le ofrecería la posibilidad de ejercerlo como natural? En este esquema, el TCE puede jugar un papel importante y debe asumirlo sin mayores trabas.

Impactante como igualmente positiva, ha sido la medida tomada por el señor Vittal, Director del Comisionado Central de Vigilancia de la India, al incorporar a la página web de este organismo los nombres de todos los altos cargos contra los que su Comisión ha iniciado procedimientos penales. Algunas de sus declaraciones merecen especial atención: «*Las cucarachas prosperan en la oscuridad y el secretismo conduce a la oscuridad. De la misma manera, el agua estancada atrae a los mosquitos y provoca malaria. Mi objetivo es establecer un sistema transparente y limpio en el que ni las cucarachas ni los mosquitos puedan criarse e infectar el sistema*³³.» En fin, la transparencia no precisa argumentos a favor, sólo excusas eufemísticas en contra. Y desde aquí, no puedo más que saludar las recientes manifestaciones del actual Presidente del TCE, el señor Fabra, reconociendo la «excesiva prudencia» del Tribunal en sus informes³⁴.

Por último, en aras de una mayor claridad de intenciones, hemos de reclamar la publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Europea (DOCE) del iterado Reglamento. Pero, no sin antes plantearse una reforma del mismo en pro de una «mayor» transparencia en las actuaciones del TCE. De la falta de publicidad de sus decisiones o aún de la discrecionalidad en su toma, se deducen motivos de protección. Protección de la presunción, protección de datos que podrían perjudicar su buen fin, protección contra la alarma social, etc..., pero la falta de claridad que se desprende de los procedimientos seguidos podrían dejar sin fundamento la misión que le ha sido encomendada. ¿Qué duda cabe que la presunción ha de tratarse con la mayor diligencia hasta la verificación de la evidencia, pero no puede olvidarse que el transcurso del tiempo, muchas veces nada desdenable, desde la comisión de una presunta mala gestión hasta su confirmación/revelación produce malestar entre los ciudadanos? ¿Qué duda cabe que la revelación de datos de control puede conducir a que el gestor desacertado oculte o destruya pruebas inherentes a su mala gestión? ¿Qué duda cabe aún que la alarma social no beneficia la confianza y tiende a condenar de forma generalizada? Por todo ello, insisto que la claridad debe primar sobre todo. El abuso de la discrecionalidad como la falta de publicidad engendra desinterés y cuanto menos desconfianza y alejamiento pasivo del contribuyente impotente. Si la transparencia no es sinónimo de publicidad, ambos términos se complementan en sus acepciones y convergen en su fin.

de I+D 1999-2000, «Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información», iniciativa e-europe presentada en la Cumbre de Helsinki en diciembre de 1999.

³² Sobre la lentitud de la Administración pública europea, no dejo de recomendar el texto de la sentencia que cubre el «Asunto Ismeri Europa Srl contra el Tribunal de Cuentas Europeo. C-315/99 P.» y la defensa del principio de transparencia que pasa a consagrarse el Abogado General en sus conclusiones.

³³ CiberP@is, 10 de mayo de 2001. «India pone en la red la lista de funcionarios corruptos. El sitio recibe en un mes más de 7000 denuncias».

³⁴ Presentación del programa de trabajo del TCE por el señor Fabra Vallés ante la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo, el 19 de febrero de 2002. <http://www.eca.eu.int>.

V. COOPERACIÓN DESDE EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

A) Situación actual

No podemos decir que la situación actual sea la más idónea³⁵. Podemos destacar firmes esfuerzos del TCE por conectar con las ISC nacionales, pero esto es todo. Desde su creación, los intentos para hacer fluida esta relación han sido numerosos pero los logros no son precisamente modélicos³⁶. La estrecha colaboración deseada ha sido más sujeto de eufemismo que real. Y esto, probablemente, debido al enfoque dado por la falta de claridad legislativa a ese tenor.

Siguen las Declaraciones tendentes a «*animar*» a la cooperación de las ISC con el Tribunal Europeo³⁷. No es mi propósito restarle su valor jurídico formal, pero no dejan de ser declaraciones de voluntad/orientaciones políticas (o «des-orientaciones» políticas) sin opción a un desarrollo efectivo. También, son reiteradas las «*invitaciones*» del Parlamento Europeo para que el TCE desarrolle sus relaciones con las instancias nacionales de control cuando las gestiones de los fondos comunitarios son compartidas. Si bien, el deber de colaboración queda recogido en el Tratado de la Comunidad Europea vigente³⁸ y en el Reglamento Financiero³⁹, su desarrollo sistemático brilla por su ausencia.

B) Reforma propuesta

Lo que desde aquí propongo es una aplicación efectiva de esta deseada cooperación nacional desde el principio de subsidiariedad⁴⁰. Pero esta conjugación ha de desarrollarse desde unas pers-

³⁵ Son de resaltar, no obstante, los protocolos de acuerdos entre el TCE y las Cortes de Contabilidad italiana y el Tribunal de Contas portugués, sobre el principio y los métodos de colaboración. En 1990, el TCE convenía con sus homólogos nacionales que éstos realizarían el control sobre muestreo in situ de los fondos comunitarios. Así, se otorgaban a los Tribunales nacionales los mismos poderes que los que ostenta el Tribunal Europeo. No es preciso matizar la falta de continuidad en tal sentido, cayendo el proyecto en el más profundo olvido.

³⁶ Recuérdese al efecto el discurso del señor Juan O. KARLSSON (entonces Presidente del TCE), con ocasión de la presentación del Informe Anual relativo al ejercicio 2000, ante el PE, en Estrasburgo a 13 de noviembre de 2001: «*L'Une des questions les plus importantes que nous ayons examiné l'an passé ici, au Parlement, était celle de la situation dans les États membres... Le contrôle que les États membres exercent sur les opérations communautaires concernant des programmes dont ils partagent la gestion avec la Commission souffre de déficiences persistantes...*» («*Una de las cuestiones más importantes que hemos examinado el año pasado aquí, en el Parlamento, era la de la situación en los Estados miembros... El control que los Estados miembros ejercen sobre las operaciones comunitarias relativas a programas cuya gestión comparten con la Comisión sufre deficiencias persistentes*») —traducción propia.

Comunicués de presse de la Commission Européenne. Base RAPID. <http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guestfr.ksh?reslist>.

³⁷ Declaración 18 relativa al Tribunal de Cuentas Europeo, en la que se invita a éste y a los órganos fiscalizadores nacionales a que mejoren el marco y las condiciones de su cooperación, aunque manteniendo su autonomía respectiva.

³⁸ Artículo 248.3 del Tratado de la Comunidad Europea: «... En los Estados miembros, el control se efectuará en colaboración con las instituciones nacionales de control o, si éstas no poseen las competencias necesarias, con los servicios nacionales competentes. El Tribunal de Cuentas y las instituciones nacionales de control de los Estados miembros cooperarán con espíritu de confianza y manteniendo su independencia ...»

³⁹ Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977, aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas. DO L 356 de 31.12.1977, p.1. Propuesta de la Comisión. Propuesta de reglamento del Consejo relativo al Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas. Documento 500PC0461. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/dat/2000/es_500PC0461.html.

⁴⁰ En torno a esta importante dependencia del principio de subsidiariedad, interesa aludir a Fernand Grevisse (Ancien Juge à la Cour de Justice des Communautés européennes-Antiguo Juez del Tribunal de Justicia de las Co-

pectivas lógicas dadas por la singular arquitectura de la UE y de conformidad con su contexto global. Y es que el principio de subsidiariedad tiene una clara vocación de conexión de esfuerzos.

Por una parte, el TCE ha de seguir siendo el Fiscalizador único de los fondos comunitarios. Unos fondos que, recuérdese, son administrados en grado sumo por los propios socios comunitarios. El Tribunal europeo dispone de escasos recursos económicos y humanos para llevar a cabo una *labor de campo*⁴¹. Una auditoría eficaz se nutre de controles de regularidad, financieras y legales, otras operativas de eficacia y de economía, otras aún de análisis de sistemas, etc...⁴². Estos exámenes de sistemas son los únicos que ha reconocido el Tribunal po-

munidades europeas). Revue du Marché commun et de l'Union européenne n.^o 422 d'octobre 1998. À propos de quelques Institutions. «À vrai dire, le respect de la subsidiarité est avant tout un état d'esprit» («A decir la verdad, el respeto de la subsidiariedad es ante todo un estado de espíritu»—traducción propia). En efecto, son demasiadas pocas palabras para encerrar el contenido de este principio, de alcance tan poco pacífico. No pueden caer en oídos sordos los postulados de Maître Grevisse, cuando afirma que la subsidiariedad es un principio regulador del ejercicio de las competencias y no de atribución de las competencias.

Merece, también, recabar la reciente opinión de otro jurista francés, la señora Flizot, quien defiende en su artículo un sistema basado en los controles integrados. Y termina refiriendo que: «la question mérite d'autant plus qu'on s'y intéresse que le respect du principe de subsidiarité, dont l'objet est de protéger les compétences nationales, incombe en application du traité d'Amsterdam à chaque institution dans l'exercice de ses compétences» («la cuestión merece aún más que nos interesemos a ello cuando el respeto del principio de subsidiariedad, cuyo objeto es proteger las competencias nacionales, incumbe en aplicación del tratado de Amsterdam a cada institución en el ejercicio de sus competencias» —traducción propia). No cabe destacar la relevancia del aserto anterior que no hace sino dejar el debate abierto. Flizot, Stéphanie (Maître de conférence à Paris X-Nanterre). Revue du Marché commun et de l'Union européenne n.^o 455 de février 2002. Les rapports entre la Cour des Comptes Européenne et les Institutions Supérieures de Contrôle des États membres. Quelle application du principe de subsidiarité. Paris.

No puede olvidarse el origen legal de este principio. El Tratado CE nos lo brinda en su artículo 5: «... En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, en el ámbito comunitario.»

⁴¹ ALABAU I OLIVARES, María Mercé (Jefe de Gabinete del Miembro español del TCE). Revista de Auditoría Pública n.^o 1 de abril de 1995. Editorial OCEX. Vitoria/Gasteiz.

⁴² Algunas de éstas técnicas de control son analizadas de forma especial por los señores Gayubo Pérez y Gamazo Chillón, a cuyo artículo me remito por su interés.

GAYUBO PÉREZ, Pablo Francisco (Interventor de la Diputación de Valladolid y Profesor Asociado de la Universidad de Valladolid) y Gamazo Chillón, Juan (Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid). Revista de Auditoría Pública n.^o 23 de abril de 2001. Nuevas técnicas de control en la Gestión Pública.

También recomiendo para una complementaria identificación de las técnicas de auditoría el Manual de Auditoría del TCE que puede hallarse en la página web del Tribunal europeo. Son normas genéricas que, obviamente, no obligan pero pueden ser de gran utilidad para quienes llevan a cabo controles de los fondos públicos. Es, ante todo, un manual de acercamiento de posiciones, muy similar al redactado por la INTOSAI; y no es de extrañar, puesto que los propósitos de intercambio de experiencias y acercamiento de las EFS son idénticos. Por otra parte, no carecen de interés las definiciones dadas al lenguaje técnico utilizado por los auditores.

En lo referente a la eficacia («pilar básico en el funcionamiento de cualquier tipo de organización» siguiendo a Roberto Carril, Síndico de Auditoría del Consello de Galicia; o «una de las fuentes de legitimación de los poderes públicos» citando al Profesor Parejo Alonso) y la economía, como valores propensos a la eficiencia, recomiendo las definiciones dadas por el Comité de Contacto de las Entidades de Fiscalización Superiores (EFS) o ISC, como la medida en que se logran los objetivos, la relación entre los resultados pretendidos y los resultados reales de una actividad (eficacia) y la búsqueda de reducción al mínimo costo de los recursos utilizados para desempeñar una actividad a un nivel de calidad apropiado (economía).

der llevar a cabo. Se deduce pues una eficacia parcial de la misión encomendada y un control inviable en términos de eficiencia⁴³.

Por otra parte, no cabe menospreciar que, en los sucesivos Estados comunitarios, la ISC despierta recelos soberanos, configurándose en bien nacional⁴⁴. Su historia se escribe en letras mayúsculas y, en la mayoría de los casos, es teñida de una tradición centenaria y, con todo, viene a simbolizar una democracia alcanzada. No será de extrañar que las poco agraciadas relaciones que mantiene el *joven* TCE con sus homólogos nacionales han sido reiteradamente denunciadas por la doctrina. Los esfuerzos persistentes del Tribunal comunitario por acercar posiciones han sido muchas veces vanos, tal vez por errar en su intención de erigirse como «*primus inter pares*» ante órganos en los que se advierte el linaje de la esópica golondrina (la cual declamaba que «*cualquiera que haya tanto visto, puede haber aprendido mucho*»).

Por último, las disfunciones denunciadas provienen de una duplicación permanente de los controles, en detrimento de aquélla lectura en ratios de eficiencia^{45, 46}. Asistimos a una insensata propagación de controles diversos iterativos, comunitarios y nacionales que, si bien demuestran la preocupación por reducir el «riesgo de auditoría», hacen sospechar una irracionalidad del proceso fiscalizador. No debe de olvidarse, a ese tenor, que los auditores utilizan los mismos «patrones» de muestreo.

⁴³ Sobre la eficiencia, puede consultarse el interesante y autorizado artículo de Manuel Casas i Campo (Jefe de Gabinete del Síndic Major de la Sindicatura de Comptes de Catalunya. Revista Auditoría Pública n.^º 10 de junio de 1997. «*Los doce atributos de la eficiencia*».

⁴⁴ A ese tenor, es ilustrativo recordar el discurso del señor Laurent Fabius (Presidente de la Asamblea Nacional Francesa), en el acto de clausura del IV Congreso de EUROSAI, en el que se enaltece de forma significativa la Cour des Comptes française. Véase el Boletín del Tribunal de Cuentas (español) n.^º 2 y 3 de mayo-agosto de 1999. IV Congreso de EUROSAI. Discurso de clausura por el Sr. Laurent Fabius. París, 3 de junio de 1999.

⁴⁵ Tantas veces denunciado por la doctrina y en el seno mismo del TCE. Vean entre otros:

ITURRIAGA NIEVA, Rafael (Vicepresidente del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas/Herri-Kontuen Euskal Epaitegia). Revista de Auditoría Pública n.^º 10 de junio de 1997. Las sociedades públicas, un dudoso instrumento de gestión. Donde puede leerse que «*nada habremos ahorrado si caemos en la vieja trampa de las duplicaciones, trampa en la que pisan los gestores públicos.*»

ALABAU I OLIVERES, María Mercé (Economista, Tribunal de Cuentas Europeo). La Unión Europea ante el reto de controlar sus recursos. El Tribunal de Cuentas Europeo, garante de la aplicación de los recursos de los ciudadanos de la Unión Europea. 1995. Donde se sugiere que la exigencia actual del ciudadano europeo pasa no sólo por una mayor oportunidad del gasto sino, asimismo, por una mayor coherencia de su control, tanto en el ámbito organizativo como relacional.

⁴⁶ También, son ilustrativas las «Conclusiones generales y recomendaciones de las Primeras Jornadas Euroamericanas de las Entidades Fiscalizadoras Superiores» (Revista EUROSAI n.^º 7 de 2000. <http://eurosai.org>) en la que sus autores Eliseo Fernández Centeno y Ramón Muñoz Álvarez informan de la conciencia clara de que las «*zonas concurrentes de fiscalización para el Tribunal de Cuentas Europeo, las EFS nacionales y, en su caso, las Entidades Regionales de Control, reclaman la necesaria cooperación, en la integración y en la descentralización, para que funcione eficazmente el sistema global, trasladando dichas Instituciones a los correspondientes Parlamentos (europeos, nacionales y regionales) los resultados del control sin disfunciones, ni duplicidades.*»

No puedo dejar de recomendar, asimismo, la lectura de la Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid, la Profesora Paloma Biglino Campos, en un artículo de colaboración en un trabajo de investigación realizado por un equipo de dicha Universidad en torno al tema «Consejos de Cuentas y Comunidades Autónomas», financiado por la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León. Particular atención merece el análisis realizado sobre el «riesgo de la multiplicación de los controles».

Para suplir a todo ello, y en un intento de conciliar unos mensajes dolorosos, me hago eco de una propuesta para la creación de una Sala de Asuntos Comunitarios incorporada en los organigramas de las sucesivas Instituciones Superiores de Control nacionales. En apoyo de este proyecto, la referida Sala habría de ser dirigida por un auditor del Tribunal europeo y respaldada por colaboradores auditores nacionales. Cuando la Institución de Control nacional no tuviera la competencia que demande la fiscalización, se podrá recurrir fácilmente a los servicios estatales oportunos⁴⁷.

Quiero insistir en que el recurso a la descentralización del control de los fondos transferidos no debe cegar el propósito esencial de la propuesta que antecede, que no es sino el de alcanzar un potencial natural del seguimiento de los fondos comunitarios en lectura y ratios de eficiencia y en modo alguno una línea de dependencia piramidal. No se trata sólo de aprovechar las estructuras y el comprobado sistema de eficacia de los órganos superiores de fiscalización nacionales, sino de plantear la cooperación de fiscalización desde el prisma constructivo de la eficiencia, donde el ejercicio de las competencias de control hará que se «frivolice» la atribución de las mismas. Naturalmente, todo esto reclama una labor legislativa para su regulación, aunque mínima y, desde luego, a la espera del marco legal idóneo de armonización y cohesión, tanto desde el ámbito de los Textos comunitarios como los nacionales en lo relativo a las sucesivas Instituciones nacionales de Control^{48, 49, 50}.

El «Cuadro II Relación del Tribunal de Cuentas Europeo con las Instituciones Superiores de Control nacionales (y Regionales, en su caso)» pretende sintetizar (sin más aspiraciones) los flujos de información desde el espacio nacional hacia el ámbito comunitario, condenando el examen directo desde las instancias auditadoras comunitarias. Puede verse también la misión analítica de contenido global y comparado reservado al TCE, tras acopio de la información recibida.

⁴⁷ Sobre un estado comparativo de las heterogéneas funciones atribuidas a las ISC comunitarias, tanto en los aspectos objetivos como subjetivos de la fiscalización, es imprescindible la lectura de María Mercé Alabau, cuyas obras se citan en este artículo.

⁴⁸ Merece, por importante, recabar la autorizada reflexión del señor J.O.Karlsson a ese tenor: «*Je suis parvenu à la conclusion qu'un bon résultat en la matière nécessite des initiatives à un niveau plus élevé que la simple coopération technique entre les institutions supérieures de contrôle des États membres et la Cour des Comptes... M. Jacques Santer, lorsqu'il était Président de la Commission, a souligné l'importance de la collaboration entre les Parlements nationaux et el Parlament Européen.*» (He llegado a la conclusión que un buen resultado en materia necesita iniciativas a un nivel más elevado que la simple cooperación técnica entre las instituciones superiores de control de los Estados miembros y el Tribunal de Cuentas.. El señor Jacques Santer, cuando era Presidente de la Comisión, ha subrayado la importancia de la colaboración entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo.) —traducción propia.

⁴⁹ Un ejemplo de intenciones armonizadoras, lo tenemos con el proyecto de ley luxemburgoés para llevar a cabo una reforma de su Tribunal de Cuentas que, de haber visto la luz, hubiera significado un gran paso hacia la identificación de funciones de control externo respecto del TCE. Vean la intención: «*L'adoption d'une directive communautaire sur le rapprochement des législations des États membres devrait permettre d'harmoniser les compétences et les pouvoirs, pour l'heure assez différents, des institutions supérieures de contrôle*» (La adopción de una directiva comunitaria sobre el acercamiento de las legislaciones de los Estados miembros debería permitir la armonización de las competencias y los poderes, desde luego en la actualidad bastante diferentes, de las instituciones superiores de control —traducción propia). Exposition des motifs du projet de loi luxembourgeois réformant la Chambre des Comptes. Doc. 3884.

⁵⁰ En su Informe Anual referido al ejercicio 2000, el TCE volvía a insistir en que «... la armonización de los sistemas y procedimientos en los Estados miembros contribuirán a mejorar la gestión del presupuesto comunitario, reducir el coste administrativo y aligerar la carga de los beneficiarios de la ayuda.».

Sirva, a título de colofón de este capítulo que con tanta énfasis he declamado, la sensata ironía que nos traslada J. Muruzabal haciéndonos partícipes de que la coordinación entre las ISC y el TCE será factible en un futuro⁵¹.

VI. CONCLUSIONES

Desde aquí, quiero manifestar mi firme satisfacción y agradecimiento a todo el equipo docente coordinado por el Profesor Linde, que me ha permitido expresar las propuestas de reforma para el Tribunal de Cuentas Europeo, en el marco de este curso organizado de reflexiones en torno a respuestas institucionales.

Asumiendo mi inclinación por el equilibrio de poderes, propio de este juego democrático en el que nos vemos todos inmersos, reconozco que el objeto de mi investigación no figura en clave de prioridad para la Convención designada, pero esto no debe dejar de percibir sendas disfunciones que, de no corregirse a tiempo, pueden implicar serias y dolorosas consecuencias para la construcción europea.

Sólo me permitiré recalcar el guión de mis reflexiones, a modo recapitulativo, sin que esto haga vano el hilo conductor/lectura de los puntos anteriores, que las haya originado:

- *Un nombramiento de los miembros del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre una base democrática, participando el Parlamento Europeo en la decisión o, en cualquier caso, en la co-decisión.*
- *Un Reglamento de Régimen Interior autónomo, no sólo elaborado pero asimismo aprobado por el propio Tribunal de Cuentas Europeo, eludiendo toda referencia abusiva de discreción y dando lugar preferente a la transparencia e información ágil para el ciudadano europeo.*
- *Una legislación comunitaria inequívoca que establezca de forma clara el reparto de funciones (y no Declaraciones de contenido ambiguo) entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las distintas Instituciones Superiores de Control nacionales. El pilar edificante de esta distribución ha de encontrar su máximo exponente en el principio de subsidiariedad.*
- *La revisión de los ordenamientos jurídicos relativos a las instancias de control nacionales, colegiadas y unipersonales, para que pueda hacerse una valoración debida desde el análisis global a realizar por el Tribunal de Cuentas Europeo. En esta línea de reforma, destaca la propuesta de creación de una «Sala de asuntos comunitarios» ubicada en el organigrama de todas las Instituciones Superiores de Control estatales, cuya composición vendría dada por una dirección delegada del Tribunal de Cuentas Europeo y auditores nacionales, pudiendo llevar a cabo labores de auditoría, incluso en ámbitos en los que dichas Instituciones no han quedado habilitadas por su legislación y son desarrolladas por otras Instancias que ya actúan de enlace en la actualidad. Esta solución no debe hacernos olvidar que la armonización de «contraloría» de las distintas Entidades de Fiscalización Superiores es del todo deseable para los fines fijados de eficacia.*

⁵¹ No dejen de leer el artículo de Jesús Muruzabal Lerga (Auditor en la Cámara de Comptos de Navarra/Nafarroa Kontuen Ganbara. Revista de Auditoría Pública n.º 24 de septiembre de 2001. La auditoría pública en el año 2055. Este «sueño» no ha podido pasar desapercibido por singular. Su originalidad merece su lectura.

- *La recomposición de los esquemas tradicionales, teniendo en cuenta la riqueza funcional de las regiones (no su problemática) en el interior de los Estados, con miras a aprovechar eficientemente los recursos. La extensión de este trabajo no permite de tenerme en extraer los beneficios que el asunto puede aportar a los fines propuestos, pero pueden imaginarse fácilmente.*

No podría dar por finalizada la exposición precedente sin abluir certeros comentarios del Profesor García de Enterría, cuando arguye que «sólo aquellas organizaciones que saben transformarse, que saben adaptarse al cambio del medio social en el que están y del cual se nutren, pueden aspirar a una relativa permanencia. La innovación es la única garantía de una cierta y relativa continuidad, el único medio de vencer lo que desde ahora podemos dar por establecido, que es el primero y más grave de los fenómenos patológicos de las organizaciones humanas, la anquilosis institucional.»⁵².

Con el Tratado de Niza, se repitió el fracaso de Amsterdam, la próxima Conferencia deberá abrazar esta vez, de forma clara, el firme propósito del mantenimiento del edificio europeo, cuando no su construcción.

⁵² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La Administración española. Estudios de ciencia administrativa. Editorial Alianza. Madrid. 1972.