

LA CONSTITUCIÓN FINANCIERA EUROPEA

CARMEN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ*

SUMARIO: I. Antecedentes: 1. Los principios financieros en la Gobernanza Europea. 2. El Reglamento Financiero de 21 de mayo de 2002 y sus reglamentos de desarrollo. II. La constitución financiera de la Unión: 1. La garantía constitucional de la Parte I del texto constitucional: A) *El juego de las competencias*. B) *Las instituciones financieras*. C) *Las finanzas de la Unión*. 2. Desarrollo financiero en la Parte III del texto constitucional: A) *Fondos estructurales y cohesión económica, social y territorial*. B) *Disposiciones financieras de la política exterior y de seguridad común*. C) *Desarrollo constitucional de la institución del Tribunal de Cuentas*. D) *Otras disposiciones financieras*.

I. ANTECEDENTES

En cuanto a la materia financiera se refiere, el proceso constitucional no arranca en el momento en que se inician las redacciones alternativas y el proceso constituyente propiamente dicho, puesto que ya mucho antes, la legislación financiera comenzó a evolucionar básicamente en la dirección de una mayor transparencia de la información presupuestaria y del control de los recursos propios de la Unión.

Es por este motivo que la importancia del texto constitucional está en el análisis de los aspectos que recoge o deja de contener la Constitución Europea, en cuanto que ello nos habla elocuentemente de los aspectos financieros a los que se ha dado una mayor relevancia por ser estructurales del sistema financiero y requerir de cobertura constitucional. Muchos de ellos se acogieron por primera vez, de forma novedosa o explícita –porque, en ocasiones, la práctica era real aunque sin cobertura normativa– en el Reglamento Financiero aprobado en el año 2002 y, no obstante, además se les decidió otorgar un rango constitucional.

* Profesora Titular de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Por ello resulta de gran interés ubicarnos temporalmente en las previsiones financieras que ya antes del texto constitucional suponen un nuevo y verdadero ordenamiento jurídico financiero comunitario.

1. Los principios financieros en la Gobernanza Europea¹

La Gobernanza constituye el conjunto de normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. Este nuevo documento pretende abrir un nuevo proceso de elaboración de las políticas de la Unión Europea con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones, su formulación y aplicación y sin duda, la articulación financiera de las diferentes políticas en el marco de una nueva Gobernanza, requiere además de que ese sistema financiero goce de todos los elementos que se explicitan para cada una de las políticas.

Muchos de los principios financieros que acoge como *desideratum* la Gobernanza constituyen la piedra angular de la ordenación financiera de la Unión, en la medida en que han tenido un reflejo normativo específico, bien reglamentario o bien constitucional.

En el marco de los principios, el de transparencia que apunta la Gobernanza, resulta fundamental para el control y fiscalización del gasto en cuanto que constituye una característica de presentación de la documentación presupuestaria. La transparencia es sin duda el eslabón principal de la cadena de los controles del gasto. A partir del pronunciamiento de la necesidad de transparencia, otros principios tales como el de eficacia o el de participación ciudadana resultan asimismo estructurales para el sistema financiero comunitario.

Asimismo, y entre los cambios propuestos por la Gobernanza, el que destaca la necesidad de una mayor flexibilidad, alcanza una especial relevancia financiera, puesto que es evidente que la variedad de matices de las legislaciones locales hace muy difícil adoptar una normativa aplicable que sea sencilla. Esta apreciación resulta fundamental para la materia financiera en cuanto que los Estados desempeñarían un papel clave en la elaboración de los denominados contratos tripartitos «por objetivos» que se celebrarían entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y organismos designados al efecto. Dichos contratos deberían incluir –señala la Gobernanza– disposiciones que permitieran su seguimiento y ese seguimiento, evidentemente, alcanzaría al control del gasto.

La coherencia general de las políticas, es otro de los cambios propuestos en el documento y, tratándose de aplicar los recursos para el logro de las políticas a través de los Fondos Estructurales, se hace puerto en uno de los principales problemas en esta materia –ya en parte solucionado por la aplicación de los principios generales de los Fondos Estructurales de complementariedad, coordinación o adicionalidad–,

¹ *La Gobernanza Europea. Un libro blanco*. Bruselas 25, de julio de 2001. COM (2001) 428 final.

cual es el de evitar las desinversiones y los contrafomentos financieros derivados de la incoherencia de políticas que se pueden contraponer en sus objetivos.

Del mismo modo, una mayor participación ciudadana e implicación de la sociedad civil conduciría también a un mayor conocimiento de los recursos financieros que se ofrecen para el cumplimiento de objetivos específicos de las políticas comunitarias, de tal manera que no quedara en manos de «profesionales de la ayuda comunitaria» la solicitud de recursos. En este punto la propuesta de adoptar el método abierto de coordinación sería un buen mecanismo en todo lo que constituyera control de los procedimientos de fiscalización del gasto, en los cuales los Estados y sus entes locales intervienen de forma definitiva. Ello ofrecería un medio importantísimo para fomentar la cooperación, intercambiar buenas prácticas y acordar objetivos y orientaciones comunes en los Estados miembros.

Finalmente una de las líneas esenciales para la futura organización política de la Unión apuntada por la Gobernanza alcanza una especial significación en las previsiones de mejora de los procedimientos de fiscalización del gasto, ya que al apuntarse la necesidad de que existan unos principios claros que definan el reparto de las competencias entre la Unión y sus Estados miembros, se entra de lleno en uno de los principales problemas actuales de esa fiscalización. En un sistema de varios niveles, el verdadero reto consiste en establecer normas claras sobre el reparto –que no la separación de las competencias– y esto resultaría fundamental cuando se tratara de depurar responsabilidades en materia del control del gasto.

2. El Reglamento Financiero de 21 de mayo de 2002 y sus reglamentos de desarrollo²

En la línea de garantizar la buena gestión de los intereses financieros de la Comunidad, el legislador comunitario responde a la necesidad de explicitar toda esa serie de controles internos y externos que van desde la aprobación del presupuesto hasta el control de su ejecución. Estos controles, aunque casi todos ellos ya existían con anterioridad, se integran ahora con mayor fuerza prescriptiva y género de detalle.

Efectivamente, el nuevo Reglamento financiero que viene a sustituir al aprobado el 21 de diciembre de 1977, modificado en múltiples ocasiones, afronta no sólo el problema de ofrecer un orden integrado de la materia financiera, sino el más complejo de otorgar mayores instrumentos para la detección y persecución del fraude de los intereses financieros comunitarios.

² Reglamento CE, CECA, EURATOM, del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, 1605/2002. DO L 248, 16 de septiembre de 2002. Este Reglamento se desarrolla por el Reglamento 2342/2002, de la Comisión, de 23 de diciembre, sobre normas de desarrollo del Reglamento 1605/2002, del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas y por el Reglamento 2343/2002, de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero marco de los organismos a que se refiere el artículo 185 del Reglamento 1605/2002.

La tensión hacia el logro de este objetivo es una constante a lo largo del articulado del nuevo Reglamento y, al margen de las múltiples cuestiones que trata de regular, dejando a un Reglamento de desarrollo la ordenación de otros múltiples aspectos, numerosos preceptos responden a la meta más ambiciosa del control de la ejecución presupuestaria.

Por apuntar algunos de los asuntos que suponen una novedad con respecto al Reglamento financiero anterior o que se explicitan de forma novedosa –aunque ya se articularan antes tácitamente–, cabría destacar muy brevemente los siguientes:

– Respecto a los principios presupuestarios, el principio de veracidad se integra con el principio de unidad presupuestaria ya existente en el Reglamento de 1977. No se desarrolla sin embargo como principio distinto, ya que lo que se pretende con esa unidad es dar una imagen veraz del presupuesto comunitario como presupuesto que integra el conjunto de los ingresos y de los gastos de las Comunidades Europeas –art. 4–.

Asimismo, en el terreno de los principios se introduce, como más adelante veremos, el denominado principio de transparencia como trasunto de la Gobernanza Europea y que, con el de veracidad trata de cerrar el círculo en torno al control presupuestario: «El presupuesto deberá elaborarse, ejecutarse y ser objeto de una rendición de cuentas con arreglo al principio de transparencia» –art. 29.1–. Esta transparencia además se intensifica como objetivo en las operaciones de empréstito y préstamo –art. 30.1– y respecto a las operaciones del Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores –art. 30.2–.

– Los aspectos más destacables en el procedimiento de elaboración del presupuesto –en cuanto que suponen una novedad dirigida a un mayor control del principal instrumento financiero comunitario– consisten en dar carta de naturaleza a actuaciones que ya venían produciéndose y que suponen realmente una mayor flexibilización del procedimiento:

- posibilidad de anticipación de las fechas previstas en la elaboración del presupuesto – art. 39–;
- posibilidad de articular por parte de la Comisión anteproyectos de presupuesto rectificativo en caso de que surjan circunstancias inevitables, excepcionales o imprevistas –art. 37–.

– En la estructura del presupuesto se pone orden en aspectos vitales para la detección del fraude a los intereses financieros comunitarios:

- Se prohíben los ingresos negativos –art. 42–.
- Se regulan los denominados créditos provisionales que podrán contenerse en cada sección del presupuesto –art. 43–.
- Se prevé la denominada reserva negativa con un importe máximo limitado a 200 millones de euros –art. 44–.

Asimismo se prevén de forma explícita las reservas para ayudas de emergencia en favor de terceros países y las reservas relativas a las operaciones de préstamos y garantías de préstamos concedidos para operaciones en favor de terceros países –art. 45–.

En cuanto a los aspectos que deberán incluirse en el presupuesto con el objetivo de dar una imagen fiel de las finanzas comunitarias, se exigen los siguientes:

- el estado sintético de ingresos y gastos;
- una relación de los ingresos y gastos por cada institución.

En lo concerniente al personal, se desglosan múltiples apartados de información:

- operaciones de empréstito y préstamo y, finalmente,
- la sección correspondiente a la Comisión.

– Aspecto actualmente decisivo en la línea de un mayor control de la ejecución presupuestaria, lo constituye la exigencia de que para cualquier acción comunitaria se requiera ahora la adopción previa de un acto de base –art. 49–. Es el Reglamento sobre las normas de desarrollo el que establece la lista de las formas en las que pueden presentarse los actos de base adoptados en virtud del Tratado CE y del Tratado Euratom. No obstante existen excepciones a esta exigencia ya que no es precisa la existencia de dicho acto de base tratándose de:

- créditos destinados a proyectos piloto de carácter experimental.
- créditos destinados a acciones preparatorias cuyo objetivo sea preparar propuestas para la adopción de acciones futuras.
- créditos destinados a acciones de carácter ocasional o permanentes que lleve a cabo la Comisión en base a sus prerrogativas institucionales.
- créditos destinados al funcionamiento de cada institución, en virtud de su respectiva autonomía administrativa.

Con este mismo objetivo se explicita además la prohibición de que cualquier agente financiero adopte cualquier acto de ejecución presupuestaria, si con ello sus propios intereses pudieran entrar en conflicto con los de las Comunidades. En estos casos deberá abstenerse de actuar e informar de ello a la autoridad competente –art. 52–.

Pero, quizá, la más importante novedad del nuevo Reglamento esté en la regulación de las diferentes formas de ejecución presupuestaria, ya que se prevé que la Comisión ejecute el presupuesto de tres posibles formas:

- De modo centralizado, bien directamente a través de los servicios de la Comisión o bien indirectamente.
- Por gestión compartida o descentralizada.
- Por gestión conjunta con organizaciones internacionales.

El límite de la gestión descentralizada está en competencias que puedan reflejar decisiones políticas con un amplio margen de apreciación. En estos supuestos la Comisión no puede confiar a terceros las competencias de ejecución que ejerce en virtud de los Tratados –art. 54.1–.

La gestión centralizada indirecta puede suponer la delegación de competencias de potestad pública y, en particular, competencias de ejecución presupuestaria, a través de:

- Agencias de derecho comunitario o agencias ejecutivas que son personas jurídicas de derecho comunitario creadas por decisión de la Comisión en las que podrá delegarse la realización total o parcial, por cuenta de la Comisión y bajo su responsabilidad, de un programa o proyecto determinado.

– Organismos creados por las Comunidades con personalidad jurídica propia y que reciban subvenciones para su financiación.

– Organismos nacionales de carácter público o entidades de derecho privado que estén investidos de una misión de servicio público y presenten garantías suficientes, siempre que cumplan determinados requisitos –art. 54.2 c)– .

Asimismo y, en la línea de un mayor control en la ejecución del presupuesto comunitario, el nuevo Reglamento dedica el Capítulo Tercero a regular los denominados Agentes financieros: contables, ordenadores y administradores de anticipos, contemplando sus competencias y, sobre todo, su régimen de responsabilidad que llega incluso a su más que criticable obligación de información al superior y, en caso de que éste no mostrara diligencia alguna, a la instancia especializada e independiente que ha de crear cada institución de conformidad al artículo 66.4, cuando considere que una decisión cuya aplicación o aceptación le impone su superior, es irregular o contraria al principio de buena gestión financiera o a las normas profesionales que ha de respetar .

El nuevo Reglamento pone además orden en la regulación presupuestaria de los ingresos y de los gastos, regula la figura del Auditor interno –Capítulo Ocho– que habrá de crearse como función en cada institución, respetando las normas internacionales al respecto y será responsable ante cada institución de la verificación del buen funcionamiento de los sistemas y procedimientos de ejecución del presupuesto.

Los últimos Títulos se dedican a regular la Contratación Pública: sus procedimientos, formas, garantías y control; las Subvenciones –Título VI–, en cuanto contribuciones financieras directas a cargo del presupuesto con el objetivo de financiar alguna de las políticas comunitarias u objetivos de interés general y, finalmente, los aspectos más técnicos de la elaboración y ejecución presupuestaria: rendición de cuentas y contabilidad –Título VII–, control externo y aprobación de la gestión presupuestaria –Título VIII–.

Finalmente, la Segunda Parte del Reglamento se destina a regular disposiciones particulares de naturaleza financiera del FEOGA, Fondos Estructurales, Investigación, Acciones exteriores y Oficinas europeas.

Toda esta integración normativa articulada a través del Reglamento general y de los Reglamentos marco de desarrollo, constituye la base sobre la que el legislador europeo crea una verdadera Constitución Financiera.

II. LA CONSTITUCIÓN FINANCIERA DE LA UNIÓN³

La Constitución europea es el último eslabón en las previsiones financieras de la Unión. Muchos de los elementos financieros que acoge, se reciben del actual Reglamento financiero que es verdaderamente la norma que supone una gran novedad en la materia. Otros, por el contrario, constituyen una novedad que, además incorporan la propia cobertura constitucional.

³ El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa es de 6 de agosto de 2004. CIG 87/04.

1. La garantía constitucional de la Parte I del texto constitucional

A) *El juego de las competencias*

Un primer paso que acomete esta parte del texto constitucional es la delimitación de competencias exclusivas y compartidas. Sin embargo, ya de entrada, se plantea el problema interpretativo de saber si los aspectos financieros relacionados con cualesquiera de estas competencias, son parte integrante de las mismas o no (art. I-13 y 14). La política de la Cohesión Económica, Social y Territorial –art. I-14.2 c)– se recoge como competencia compartida, como también lo son sus aspectos financieros, aunque de forma desigual en los distintos aspectos que a la materia financiera se refieren, puesto que al tratarse de recursos propios, su regulación corresponde a la Unión, con independencia de que la aplicación de fondos sea compartida entre la Comunidad y los Estados miembros.

B) *Las instituciones financieras*

Nos referimos con ello a las instituciones que tienen un alcance específicamente financiero y, por tanto, dejamos al margen aquellas otras que además de esta competencia son titulares de otras muchas por tener un papel más amplio en el conjunto de las asumidas por la Unión –Parlamento, Comisión o Consejo–. En este sentido, la Parte I del texto constitucional se refiere en su Capítulo II, «Otras instituciones y organismos», a una importante institución financiera: el Tribunal de Cuentas⁴.

En relación con el Tribunal de Cuentas, las novedades e incidencias en la materia financiera son de interés, teniendo en cuenta que se le califica como la «institución que efectuará la fiscalización o control de cuentas» –art. 31– y sólo se añaden dos elementos más en relación con la institución –pues como veremos en la Parte III se acogen más elementos referidos a su forma de actuación y constitución–.

De un lado, se concreta que el Tribunal de Cuentas examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión y garantizará, por otro lado, una buena gestión financiera. Lo cual tiene especial trascendencia al suponer que no sólo el presupuesto comunitario, sino todos los demás presupuestos y cuentas de sus organismos, se someten a su control. Y de otro lado, la garantía de la buena gestión financiera es cualitativamente una competencia y responsabilidad superior que la de que la institución controle de conformidad con este principio como sucedía con anterioridad.

La última mención al respecto de la institución es que su composición será la de un nacional por cada Estado miembro y que todos actuarán con plena independencia.

⁴ La competencia del Banco Central Europeo sólo de forma indirecta o integrada afecta a la materia financiera, puesto que su papel, de forma conjunta con el resto de bancos centrales europeos, es el logro de la estabilidad de precios, lo que constituye más un instrumento económico-monetario que financiero propiamente dicho (art. I-30). No obstante, ello no implica que el conjunto de las normas y controles financieros comunitarios sean de aplicación al conjunto de las instituciones comunitarias y organismos con autonomía de gestión. Así se ha puesto de manifiesto en la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2003. Asunto C-11/00, en relación con el Banco Central Europeo (BCE).

C) *Las finanzas de la Unión*

El Título VII de esta Parte I, titulado «De las finanzas de la Unión» integra cuatro breves bloques, aunque bien diferenciados:

- Principios presupuestarios.
- Recursos de la Unión.
- Marco financiero plurianual
- Presupuesto de la Unión.

a) *Principios presupuestarios*

En relación con los principios presupuestarios y financieros se acogen algunos ya reflejados en el Reglamento financiero, tales como el de unidad (art. I-53.1), equilibrio (art. I-53.2) o el de anualidad (art. I-53.3).

La exigencia del Reglamento financiero en cuanto a que la ejecución de gastos presupuestarios requiera siempre de la adopción previa de un acto jurídicamente vinculante, constituye una garantía importantísima en cuanto al control del gasto comunitario (art. I-53.4).

En todo caso, cualquier medida que tenga implicaciones presupuestarias –y casi todas las tienen– requiere previamente de la propuesta de cómo ha de ser financiada dentro del límite de los recursos propios de la Unión y dentro del marco financiero plurianual, lo cual constituye una garantía de la correcta disciplina presupuestaria –art. I-53.5–.

Finalmente se establece la necesidad de que cada Estado coopere con la Unión en asegurar que los recursos previstos en el presupuesto sean usados de acuerdo a los principios financieros y, en especial, de conformidad al principio de buena gestión. Asimismo, la Unión y los Estados tienen el deber de perseguir el fraude o cualesquiera actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión –art. 52.5 y 6–.

b) *Recursos de la Unión*

En cuanto a los recursos de la Unión, hay dos aspectos fundamentales a destacar. De un lado, se prevé que la Unión se dote de recursos para cumplir sus objetivos y políticas y, de otro, que el presupuesto comunitario se financie íntegramente con recursos propios.

Dentro de lo que constituyen los recursos propios se recoge la novedad de que por ley del Consejo de Ministros se fije la creación, la supresión y los límites de los recursos de la Unión. No obstante, esta ley no entrará en vigor hasta que no sea aprobada por los Estados miembros de acuerdo con sus respectivos requerimientos constitucionales⁵.

⁵ En la Parte II del proyecto se preveía la creación de un Derecho penal comunitario con un contenido mínimo y común a los Estados a partir de la aprobación de una ley marco europea. El texto definitivo ya no acoge referencia financiera alguna. Resultaba curioso en la anterior redacción el hecho de que este Derecho penal no se refería exclusivamente a la materia financiera sino a otros ámbitos de actuación tales como el terrorismo, la trata de seres humanos o la explotación sexual de mujeres y niños o

c) El marco financiero plurianual

El marco financiero plurianual tiene por objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios. Dicho marco se fijará mediante ley del Consejo que habrá de pronunciarse por unanimidad previa aprobación del Parlamento Europeo que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Sin embargo, el propio Consejo –una vez que haya adoptado la ley a la que se refiere el propio artículo 54.2– podrá adoptar por unanimidad una decisión europea que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada⁶.

El presupuesto anual deberá respetar en todo caso el marco financiero plurianual.

d) Presupuesto de la Unión

La garantía constitucional en relación con esta materia se concreta en la previsión de la intervención de las tres instituciones comunitarias en la fijación del presupuesto anual de la Unión: Parlamento, Consejo (aprobación) y Comisión (propuesta), de conformidad al procedimiento previsto en la Parte III: art. 404.

2. Desarrollo financiero en la Parte III del texto constitucional

A) Fondos estructurales y cohesión económica, social y territorial

Previsiones sobre determinados instrumentos financieros estructurales se acogen en diversos capítulos de la Parte III del texto constitucional, sin que los mismos se declaren de forma explícita como instrumentos o disposiciones de tal naturaleza.

Este es el caso del Fondo Social Europeo en el artículo 219 o de los artículos 220 y siguientes que contienen la nueva regulación de la que ahora se denomina política de cohesión económica, social y territorial, acogiendo el resto de los fondos estructurales (FEDER, FEOGA «Orientación») y aún del Fondo de cohesión. En relación con dicha política se añade además en el texto definitivo que: «Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, las zonas afectadas por una transición industrial y las regiones desfavorecidas por desventajas naturales o demográficas graves

tráfico de drogas e incluso se ofrecía la posibilidad de que conforme evolucionara la delincuencia, se ampliara esta esfera de competencia.

En consecuencia con lo anterior, el proyecto de Constitución acogía la posibilidad de que se creara la Fiscalía Europea no sólo en relación con la protección de los intereses financieros de la Unión sino en relación con todos los ámbitos reflejados en ese Derecho penal comunitario, frente a las limitaciones previstas a este respecto en el Libro Verde de la Comisión en relación con la creación de la figura del Fiscal Europeo que se limitaba a la protección de los intereses exclusivamente financieros de la Unión. El texto definitivo de Constitución aparca esta pretensión, acogiendo unos mínimos elementos en relación con la protección de derechos fundamentales.

⁶ Esta es la única materia financiera modificada sustantivamente en relación con el proyecto constitucional, con el objetivo de concretar un período inicial que requiere unanimidad y un posterior período en el que se podrá fijar una exigencia menor: la mayoría cualificada.

y permanentes como, por ejemplo, las regiones septentrionales con una escasa densidad de población y algunas regiones insulares, transfronterizas y de montaña». Se aco-ge pues un criterio constitucional prioritario en la aplicación de los fondos estructurales más allá de los objetivos y ejes propios de estos instrumentos financieros.

B) Disposiciones financieras propias de la política exterior y de seguridad común (PESC)

Se elevan a nivel constitucional las previsiones relacionadas con los ingresos y gastos propios de esta política de la Unión:

Se diferencian los gastos administrativos de los operativos propios de esta política. Tanto unos como otros se financiarán con el presupuesto comunitario, si bien los segundos pueden financiarse de otro modo —con cargo a los Estados con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto— si así lo decide el Consejo de Ministros si tienen repercusiones de ámbito militar o de la defensa (art. III-313).

Se prevé la posibilidad de que se adopte una decisión europea por el Consejo de Ministros, para un acceso rápido a los créditos destinados a la financiación urgente de iniciativas de esta índole (art. III-313.3).

De forma excepcional a la utilización generalizada de recursos propios, las iniciativas de seguridad y defensa se financiarán con un fondo inicial financiado con contribuciones de los Estados (art. III-313).

C) Desarrollo constitucional de la institución del Tribunal de Cuentas

En algunos de los aspectos desarrollados en esta Parte del texto constitucional —artículos 384 y ss.— se reiteran algunos de las características previstas en la Parte I⁷. Sin embargo se amplía su regulación añadiendo más elementos a la inicial función del Tribunal de Cuentas:

- La función relativa a la declaración de fiabilidad.
- La misión de emitir la declaración de regularidad y legalidad.
- La función de emitir la declaración relativa a ámbitos especiales.

El objeto de control por parte del Tribunal es la documentación contable que se le aporte, si bien cabe que el mismo se acometa en las dependencias de la Unión o de los Estados que deberán colaborar en ello. En este sentido se prevé el acuerdo entre el Banco de Inversiones, el Tribunal de Cuentas y la Comisión para que el Tribunal de Cuentas pueda acceder a dicha información.

- La misión de elaborar un informe anual e informes especiales puntuales.
- La misión de que el Tribunal de Cuentas colabore en el control de otras instituciones.

En cuanto a la forma de elección se prevé un miembro con experiencia en la institución por cada Estado. La elección se produce por seis años renovables. Deberán ser

⁷ Es el caso de su deber de examinar no sólo el presupuesto comunitario sino todos los presupuestos de organismos satélites.

independientes y actuar en interés general de la Unión. Se eleva además a categoría constitucional la previsión de incompatibilidades y formas voluntarias y obligatorias de cese en el cargo.

D) Otras disposiciones financieras

De otro lado, dentro del Capítulo II: Disposiciones financieras –arts. III-402 y siguientes–, se regulan los siguientes aspectos:

– Marco financiero plurianual. Se prevé que acoja las previsiones presupuestarias de no menos de cinco años. Sin embargo, no se establece un límite máximo. Asimismo, se establecen sus contenidos mínimos.

– Presupuesto anual: Se prevé la existencia del denominado Comité de Conciliación, cuya misión será la de acercar las posiciones del Consejo y el Parlamento. Estará formado por los miembros de Consejo y el mismo número de miembros del Parlamento. Asimismo, se prevé la posibilidad de que no exista ley de presupuestos al iniciarse el año, otorgándose la opción de que los gastos se efectúen mensualmente por capítulos dentro de un límite –la doceava parte de los créditos consignados en la ley presupuestaria precedente–.

En cuanto a la ejecución del presupuesto y la aprobación de la gestión, se eleva a rango constitucional la responsabilidad de la Comisión, la cooperación de los Estados y los principios de buena gestión y especialidad. Asimismo se remite a ley europea las obligaciones de los Estados e instituciones de la Unión de controlar y auditar sus cuentas. Finalmente se reitera el poder de descargo del Parlamento Europeo en la aprobación de la gestión del presupuesto comunitario.

En las denominadas disposiciones comunes se contiene el principio de unidad de cuenta y las materias que han de regularse por ley europea previa consulta al Tribunal de Cuentas⁸. Asimismo, se recogen las materias que han de contenerse en un reglamento europeo que son las que actualmente acoge el reglamento financiero de la Unión. Todas estas materias se aprobarán en Consejo de Ministros por unanimidad hasta el 31 de diciembre de 2006 (art. III-412).

En cuanto a la lucha contra el fraude se prevén los efectos disuasorios que tanto la legislación comunitaria como la de los Estados deben contener para evitar el fraude. Asimismo, se prevé la coordinación de los Estados con la Unión para proteger los intereses financieros. Finalmente se señala que la Comisión, en cooperación con los Estados, presentará anualmente al Parlamento y al Consejo de Ministros, un informe sobre las medidas y disposiciones adoptadas en relación con la lucha contra el fraude.

⁸ Por ley europea se establecerán las normas financieras que prevean las modalidades de adopción y ejecución del presupuesto y asimismo la organización del control de la responsabilidad de los interventores, los ordenadores de pagos y contables.