

ECA/02/8
Salamanca, 13 mayo de 2002

Las relaciones entre el Tribunal de Cuentas Europeo y el Parlamento Europeo

Salamanca, 13 mayo de 2002

Juan Manuel Fabra Valles

Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo

Introducción

Quisiera agradecer en primer lugar a la Universidad de Salamanca su atenta invitación para participar de nuevo en este curso dedicado a los Organos de Control Externo. Lamentablemente no puedo estar hoy físicamente entre ustedes, no obstante, los medios técnicos de la Universidad permitirán nuestra comunicación.

Me propongo hablarles de las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y el Parlamento Europeo, un tema directamente relacionado con el control democrático de las finanzas públicas de la Unión.

Asistimos a un proceso de cambio en el modelo de gestión. La política de austeridad presupuestaria se ve acompañada de una demanda de mayor calidad de los servicios públicos y de la exigencia de una administración ética. Para determinar la función de buena gestión, a los parámetros de regularidad y legalidad se unen ahora rigor, eficiencia y transparencia.

En este nuevo modelo, se hacen cada día más complejas las funciones parlamentarias relacionadas con el presupuesto y su control, ya sea la discusión del proyecto de Ley de Presupuestos, la autorización de modificaciones o la aprobación de las cuentas. Son imprescindibles un conocimiento y una experiencia especializada, sólo al alcance de organismos técnicos e independientes. El Parlamento precisa así la asistencia de las Instituciones de Fiscalización (Tribunales de Cuentas, Cámaras, Contadurías o Sindicaturas).

El deber de asistencia está consagrado en todas las normas básicas que regulan estas Instituciones, sean la Constitución, los Estatutos de Autonomía o sus propias leyes de creación. Así lo disponen también las normas de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (la INTOSAI) y los códigos de buena gestión financiera de la OCDE y del Fondo Monetario Internacional.

El tema de mi ponencia es explicarles cómo se concreta este deber en el ámbito europeo.

Algunas características particulares europeas

Comenzaré exponiéndoles algunas características particulares de la organización Institucional y de las finanzas públicas europeas que inciden en nuestro tema.

Señalemos, en primer lugar, que en el entramado constitucional europeo, las competencias legislativas y de control del ejecutivo son compartidas por el Consejo y por el Parlamento. Ambas instituciones constituyen la llamada "Autoridad Presupuestaria" responsable de la aprobación del Presupuesto de la Unión y del control político de su ejecución. Dos instituciones son pues competentes en una materia que suele ser –a escala nacional- de competencia parlamentaria exclusiva.

No obstante, en temas de control el poder del Parlamento es mayor que el del Consejo. El Parlamento aprueba o rechaza la gestión y las cuentas de la Comisión en el procedimiento conocido como la "descarga"; en este acto, el Consejo juega un papel secundario y sólo emite una recomendación, sin valor vinculante alguno. En 1979 se creó la Comisión parlamentaria de Control Presupuestario encargada de la preparación y del seguimiento de la resoluciones relativas a la "descarga" y del control de las medidas financieras y presupuestarias tomadas para la ejecución de las políticas comunitarias.

La segunda característica que quisiera destacar es consecuencia de que el ejecutivo europeo, la Comisión, no emane directamente del Parlamento europeo. Aunque el artículo 214 del Tratado prevé que el colegio debe someterse a un voto de aprobación del Parlamento, son los Estados Miembros quienes designan a los Comisarios y al Presidente de la Comisión. De esta forma, las relaciones entre Parlamento y Comisión no responden al patrón de gobierno mayoritario–oposición. Por un lado, el ejecutivo no siempre encuentra el respaldo natural a su actuación en la mayoría parlamentaria; por otro lado, minoría y mayoría utilizan el control presupuestario como vía de participación -y presión- en la gestión de la cosa publica.

Por último, como característica particular del sistema financiero europeo, quisiera subrayar el carácter atípico de su presupuesto, constituido casi exclusivamente por subvenciones (en su mayor parte a la agricultura y al desarrollo regional). Pero sobre todo, más de un 80% de los fondos son gestionados y controlados por la Administración Pública de los Estados Miembros.

Indudablemente, todos estos elementos inciden en la posición institucional del Tribunal de Cuentas Europeo y en la definición de sus relaciones con el Parlamento Europeo.

La posición institucional del Tribunal de Cuentas Europeo

La principal base legal que regula dichas relaciones es el artículo 248 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea que dispone que "El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto".

Creo que el primer corolario lógico de este doble deber de asistencia es la independencia institucional del Tribunal, ratificada por el Tratado de Maastricht. Dudo mucho que el Parlamento o el Consejo aceptaran una vinculación orgánica o funcional del Tribunal con una u otra institución.

Esto no impide que el Tribunal y el Parlamento establezcan relaciones de trabajo privilegiadas, corolario igualmente lógico de las mayores competencias del Parlamento en materia de control presupuestario.

Esta relación es también fruto de la historia de nuestra institución, que se remonta a una iniciativa Parlamentaria de 1964. El nacimiento del Tribunal tendría lugar en 1975 tras la firma del Tratado de Bruselas que trazó un punto de inflexión en el sistema financiero de la Comunidad Europea. A partir de ese año el presupuesto se financia con recursos propios y el Parlamento tiene mayores poderes presupuestarios y de control.

El Tratado completa el sistema financiero con la creación de un organismo auditor independiente y profesional: el Tribunal de Cuentas. Finalmente, los tratados de Maastricht y de Amsterdam elevan el Tribunal al rango de Institución Europea, dotándola de completa independencia.

La relación institucional

Veamos en primer lugar lo que podríamos definir como “relaciones institucionales”, derivadas de ciertas prerrogativas que los Tratados otorgan al Consejo y al Parlamento y destinadas a garantizar las condiciones necesarias para que el Tribunal cumpla su función adecuadamente. Estas relaciones se materializan en:

- La elección de los miembros del Tribunal.
- La adopción del presupuesto y
- La aprobación de la gestión del Tribunal.

La elección de los miembros del Tribunal

Las reglas relativas a la elección de los miembros del Tribunal tienen como objetivo asegurar su competencia técnica e independencia.

El Tribunal de Cuentas está formado por 15 miembros nombrados por decisión unánime del Consejo a propuesta de cada uno de los Estados miembros y después de la consulta no vinculante al Parlamento Europeo. Los miembros del Tribunal son designados por un período de 6 años, y eligen entre ellos al presidente por un mandato de 3 años. Sus miembros deben ser elegidos entre personas con experiencia en el control financiero, no pueden aceptar instrucciones de ningún gobierno ni ejercer otra actividad profesional.

Aunque su dictamen no sea vinculante, el Parlamento cumple un papel esencial en el proceso de elección de los miembros del Tribunal. La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento (conocida como la COCOBU) "examina" en una comparecencia pública a todos los candidatos presentados por el Consejo, y se asegura que cumplen todos los requisitos. Puesto que el Parlamento es la única institución europea elegida por sufragio, este proceso sirve para legitimar democráticamente la decisión del Consejo.

La adopción del presupuesto del Tribunal

Es competencia del Parlamento y del Consejo aprobar el presupuesto del Tribunal cada año y dotarlo de los recursos materiales y humanos necesarios para el desempeño de su función.

El Tribunal elabora una propuesta de presupuesto que se integra en el proyecto de la Unión Europea. A continuación, el proyecto presentado y discutido en el Consejo (en su Comité financiero) y en el Parlamento. En esta institución, el proyecto es examinado en la Comisión de Control Presupuestario, posteriormente, en la Comisión de Presupuesto y, finalmente, en el Pleno. Durante este proceso se analizan con gran detalle todos los capítulos y se prevé incluso la futura evolución de algunas partidas, como el crecimiento de la plantilla o las inversiones inmobiliarias.

En mi etapa de parlamentario europeo, tuve la oportunidad durante dos años de ser ponente para el presupuesto del Tribunal, pude asegurarles con conocimiento de causa que la discusión es bastante intensa y requiere una noche de insomnio.

La aprobación de la gestión del presupuesto

Como para cualquier otra institución, la gestión del presupuesto del Tribunal debe ser aprobada cada año por el Parlamento durante el procedimiento de descarga. Así, el Parlamento ejerce respecto al Tribunal un control presupuestario de carácter político, consustancial a sus poderes.

El Parlamento analiza la ejecución del presupuesto, formula recomendaciones y críticas y aprueba o rechaza la gestión realizada por el Tribunal. Señalemos que hasta ahora la descarga ha sido siempre positiva.

Quisiera puntualizar también que las cuentas del Tribunal son auditadas anualmente por una empresa de auditoría independiente. Los informes de auditoría son publicados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

Las relaciones funcionales: el deber de asistencia al Parlamento

Una vez analizadas las relaciones de carácter institucional, pasemos ahora a las relaciones funcionales que se derivan del deber de asistencia al Parlamento. El artículo 276 del Tratado establece que el Parlamento durante el procedimiento de "descarga" examinará el Informe Anual del Tribunal, la declaración de fiabilidad sobre las cuentas y los informes especiales emitidos. Los trabajos del Tribunal constituyen la base del examen de la gestión de la Comisión.

Veamos con un poco más de detalle a qué me estoy refiriendo:

La Comisión de Control Presupuestario es el interlocutor natural del Tribunal de Cuentas. Cada año el Presidente del Tribunal presenta el Informe Anual y la declaración de fiabilidad en el Parlamento, primero en la Comisión de Control y, posteriormente, en el pleno. Los informes especiales son presentados por los Miembros del Tribunal ante dicha Comisión.

Dentro del mandato de control del Tribunal se incluyen también los gastos e ingresos del Parlamento. En la declaración de fiabilidad de las cuentas de la Unión se seleccionan aleatoriamente transacciones relativas al Parlamento –de igual modo que también se incluyen operaciones del Consejo y del Tribunal de Justicia. Recientemente se han efectuado informes especiales relativos a los gastos inmobiliarios y a los gastos de los grupos políticos.

Son habituales las reuniones conjuntas entre la Comisión y el Tribunal. Cada año, hacia febrero, el Presidente del Tribunal presenta el programa de trabajo. Igualmente suele realizarse una reunión conjunta en el mes de julio donde se discuten las principales orientaciones de la descarga del ejercicio.

El Tribunal asiste también al Parlamento en el proceso de elaboración del presupuesto. Los informes del Tribunal, especialmente su análisis de la gestión de los créditos, son uno de los elementos de trabajo utilizados por la Comisión de Presupuestos.

Aunque de menor frecuencia, también debemos mencionar la asistencia que en temas puntuales proporciona el Tribunal a otras Comisiones Parlamentarias. Los informes sobre temas específicos - agricultura, desarrollo regional, cooperación con terceros países, etc.- son utilizados por las Comisiones durante sus debates y para la redacción de resoluciones.

Otro medio importante de asistencia al Parlamento son los dictámenes que, de acuerdo con el Tratado, el Tribunal de Cuentas debe emitir sobre toda proposición reglamentaria relacionada con la gestión presupuestaria. Estos dictámenes son de carácter no vinculante, pero son un elemento importante en el proceso de discusión y elaboración de la legislación financiera de la Comunidad. Este es el caso, por ejemplo, del dictamen 2/2001 emitido por el Tribunal sobre la proposición de revisión del Reglamento financiero.

Por último, los contactos informales entre los Miembros del Tribunal y de la Comisión, y entre los servicios respectivos de las instituciones, son habituales y muy fructíferos. Los miembros ponentes del Tribunal y del Parlamento discuten e intercambian puntos de vista sobre el control presupuestario, contribuyendo así en gran medida a afianzar el necesario clima de confianza mutua.

Conclusión: en busca del equilibrio institucional

Bueno, creo que va siendo hora de sintetizar mi exposición.

Hemos visto que tal y como prevén los Tratados, el Parlamento cuenta con una serie de competencias claves respecto al Tribunal de Cuentas:

- Examina y emite un dictamen sobre la nominación de los miembros.
- Adopta el presupuesto.
- Aprueba o rechaza la gestión del presupuesto del Tribunal.

Todas estas competencias facultan al Parlamento para ejercer un cierto control sobre el Tribunal de Cuentas Europeo, lo que no deja de ser lógico, pues todas las instituciones deben estar sujetas a la tutela del legislativo.

A mi modo de ver, ese control debe estar orientado a asegurar que el Tribunal de Cuentas cumple de la mejor manera posible con su deber de asistencia a la Autoridad Presupuestaria. Es decir:

- En primer lugar, a asegurar la independencia del Tribunal, incluso respecto al propio Parlamento.
- En segundo lugar, a asegurar que cuenta con los medios personales y materiales suficientes para efectuar su trabajo en las mejores condiciones posibles.

El ciudadano europeo está dando cada vez mayor importancia al control del presupuesto . Durante los últimos ejercicios el Parlamento europeo ha expresado el razonable y legítimo deseo de contar con más y mejores instrumentos para ejercer sus funciones presupuestarias. Instrumentos que han de ser proporcionados por el Tribunal de Cuentas.

El Tribunal está trabajando para responder mejor a esta creciente demanda de asistencia. Se está mejorando la planificación del trabajo de auditoría para sincronizarlo con el calendario del Parlamento tanto en lo referente a la "descarga" como a la elaboración presupuestaria. El Tribunal ha dictado normas internas para elaborar informes más concisos, formulando conclusiones y recomendaciones claras. Igualmente se evalúa periódicamente el grado de cumplimiento de las recomendaciones y observaciones formuladas en los informes para la descarga.

En este proceso de mejora el Tribunal debería estar dispuesto a explicar en detalle al Parlamento sus normas y metodología. Debería estar abierto a discutir cuáles son las posibilidades técnicas de dar satisfacción a las proposiciones parlamentarias, respetando al mismo tiempo sus principios de auditoría. Los parlamentarios entenderían perfectamente y aceptarían el que algunas de sus sugerencias no puedan ser puestas en marcha. Igualmente el Tribunal podría asumir ciertas propuestas que contribuirían a mejorar sus informes y a facilitar la labor de control del Parlamento.

Creo que las relaciones entre el Tribunal de Cuentas y el Parlamento son buenas y están destinadas a mejorar siempre que se mantenga y promueva el diálogo y el clima de mutua confianza. Yo creo que desde ambas instituciones trabajamos con ese espíritu, necesario, en definitiva, para asegurar el control democrático de las finanzas públicas europeas.

Muchas gracias por su atención.