

El Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2003: presentación general y conclusiones

Juan Manuel Fabra Vallés

Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo

INTRODUCCIÓN

Por tercer año consecutivo tenemos el honor de presentar en el Senado el Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo. Por ello quiero comenzar mi intervención agradeciendo al Presidente del Senado su amabilidad y su interés por acoger esta presentación, agradecimiento que hago extensivo a todos los funcionarios de esta casa que hacen posible la organización de este acto.

Hemos tenido la oportunidad de escuchar el discurso del señor Vicepresidente segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda sobre la primera Constitución para Europa. Muchas gracias, señor Vicepresidente, por su brillante intervención.

No cabe duda que el año 2004 pasará a la historia de la construcción Europea por haber vivido dos hechos trascendentales:

– En primer lugar, la Unión Europea ha vivido su quinta ampliación, la más ambiciosa en cuanto a número de países adheridos y, sin duda, una de las más importantes desde el punto de vista histórico.

– En segundo lugar hemos asistido a la firma en Roma del Tratado que establece la primera Constitución para Europa, que, aparte de su valor jurídico, ha de constituir el principal símbolo de una Unión Europea que se fundamenta en la paz y el progreso de todos miembros.

Como Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo he tenido el privilegio de vivir de cerca ambos acontecimientos. Habiéndose refe-

rido ampliamente el señor Vicepresidente del Gobierno a la primera Constitución para Europa, yo no quiero, por mi parte, dejar de referirme a lo que ha significado la ampliación para nuestra institución y los retos a los que nos enfrentamos.

Como bien saben, el 1 de mayo de 2004 se hacía realidad uno de los acontecimientos históricos más importantes de la Unión Europea desde su creación.

La Unión Europea daba la bienvenida a 10 nuevos socios que se incorporaban de pleno Derecho a la hasta entonces Europa de los 15.

Las repercusiones políticas y económicas de esta ampliación han hecho surgir una corriente de entusiasmo que supera con creces las incertidumbres y dificultades propias de un hecho de tal importancia.

En términos políticos, la adhesión de diez nuevos Estados miembros provenientes en su gran mayoría de la Europa central y del este, aporta una solución pacífica a la división existente en Europa después de la guerra.

Repasemos muy brevemente cuál ha sido el camino que ha llevado a esta adhesión, así como los instrumentos utilizados por la Unión Europea para facilitar esta adhesión.

En 1989, poco después de la caída del muro de Berlín, la Comunidad Europea se apresuró a entablar relaciones diplomáticas con los países de Europa central y oriental.

En el marco del presupuesto general de la Comunidad Europea se crearon tres programas con el objeto de prestar apoyo financiero a los países de Europa central y oriental para reformar y reforzar sus economías. Éstos fueron los programas PHARE, ISPA y SAPARD.

Estos programas se convirtieron en muy poco tiempo en los programas de ayudas más importantes del mundo para los países de la Europa central y oriental.

Con un presupuesto anual de aproximadamente 3.000 millones de euros, estos programas de ayuda a la adhesión han venido a representar aproximadamente el 3 por ciento del presupuesto general de la Unión Europea en los últimos años. Han permitido que desde que se iniciaron las primeras relaciones con estos países a comienzos de los noventa, hasta hoy, se haya pasado de una relación de cooperación a la culminación con éxito de la adhesión el pasado 1 de mayo.

Antes de pasar a ver cómo ha afectado la ampliación a la organización y estructura del Tribunal de Cuentas Europeo, voy a re-

ferirme muy brevemente a las consecuencias inmediatas de la ampliación:

– En primer lugar hemos de destacar los beneficios políticos para toda la Unión Europea en su conjunto. En los países adheridos de la Europa central y oriental se han creado regímenes democráticos estables que amplían la extensión de una zona de paz, estabilidad y prosperidad en Europa.

– En segundo lugar, las reformas económicas llevadas a cabo en estos países han traído consigo elevadas tasas de crecimiento y mejores perspectivas de empleo para estos países.

– El mercado común de consumidores se ha ampliado de 370 millones de ciudadanos a más de 450 millones, lo que convierte a la Unión Europea en uno de los espacios comerciales más grandes del mundo.

– Además, la ampliación ha supuesto un impulso para la Unión Europea en todos sus ámbitos, reforzando su papel en la escena internacional.

Termino aquí esta visión de conjunto sobre el proceso de adhesión de los 10 nuevos Estados miembros a la Unión, para pasar a continuación a referirme a sus efectos en el contexto del control del presupuesto comunitario y en particular sobre el Tribunal de Cuentas Europeo.

FUNCIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Permítanme, en primer lugar, que repase brevemente cuáles son nuestras funciones emanadas de los Tratados:

«El Tribunal de Cuentas Europeo es la institución que efectúa la fiscalización o control de las cuentas que forman los ingresos y los gastos de la Unión y garantiza la buena gestión financiera.»

En relación a su función de control, el Tribunal verifica la legalidad y la regularidad de las cuentas, de los ingresos y de los gastos del Presupuesto de la Unión Europea. También analiza la buena gestión financiera dentro del presupuesto comunitario y contribuye con sus recomendaciones a mejorar la gestión.

El Tribunal presenta anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración de fiabilidad (la llamada DAS) sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones correspondientes, que es publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Dicha declaración podrá completarse con observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad comunitaria.

En el cumplimiento de sus funciones, el Tribunal de Cuentas Europeo coopera con los Tribunales de Cuentas Nacionales, que representan las instituciones de enlace en los Estados miembros.

Éste era un capítulo muy importante para nuestra institución antes de la ampliación, ya que había que trabajar para conseguir dos objetivos:

De un lado, preparar a las instituciones de los nuevos Estados miembros para su importante función como agentes de enlace del Tribunal de Cuentas Europeo.

De otro lado, preparar nuestra institución para dar entrada a 10 nuevos Estados miembros, iniciando las reformas necesarias para el buen funcionamiento del Tribunal con un colegio de 25 miembros.

El Tribunal de Cuentas Europeo comenzó la cooperación con las Entidades de Fiscalización Superior de los países de Europa central y oriental en 1993, organizando el Primer Encuentro de los Presidentes de dichas instituciones en Berlín. Su objetivo fue intercambiar experiencias en el contexto de la creación o la reorganización de las Entidades de Fiscalización Superior en las jóvenes democracias.

Desde 1997, el Tribunal de Cuentas Europeo y las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados miembros intensificaron su cooperación con estos países y sus Entidades de Fiscalización Superior, con el fin de permitir el intercambio periódico de información, armonizar las metodologías de fiscalización y promover la formación profesional. La mayoría de estos países se convirtieron en candidatos oficiales a la adhesión a la UE.

ORGANIZACIÓN Y REFORMA INTERNA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Además de esta contribución al proceso de adhesión de los nuevos Estados miembros, el Tribunal de Cuentas Europeo ha emprendido una reforma interna en todo lo relativo a su organización y estructura para hacer la institución más eficaz en el cometido de sus funciones.

Esta reforma, consecuencia directa de la ampliación y del Tratado de Niza, tiene como objetivo asegurar su eficacia respetando su marco jurídico.

El proceso de reforma del Tribunal se circunscribe principalmente a su organización y a su estructura y está teniendo como objetivo asegurar su eficacia respetando su marco jurídico.

Nos proponemos dar más competencias a los grupos de auditoría, con la idea de, en un futuro cercano, crear cámaras o secciones capaces de adoptar informes sin necesidad de someterlos al pleno. Éstas, junto con otras medidas de carácter técnico y de recursos humanos, han de ayudarnos a continuar y mejorar nuestra labor en una Europa ampliada.

EL MODELO DE AUDITORÍA ÚNICA

Por otra parte, el Tribunal considera que *también en los estados miembros* es necesario adecuar el sistema de control sobre los fondos comunitarios. No olvidemos que más del 80 por ciento del presupuesto comunitario es ejecutado por las Administraciones nacionales, regionales o locales.

Este tema ha sido abordado recientemente en *el dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo 2/2004*, dictamen que estudia la viabilidad de introducir un modelo de auditoría única al control interno sobre los fondos comunitarios y que fue emitido el pasado mes de abril a raíz de una solicitud del Parlamento Europeo.

La finalidad del «modelo de auditoría única» sería desarrollar en la Unión Europea un marco de control interno eficiente y eficaz que garantice la fiabilidad de los resultados y permita su utilización por todas las partes que participan en el control.

El Tribunal considera que la protección de los intereses financieros de la Unión Europea se vería muy reforzada por la instauración de un sistema coherente, armonizado y global de controles internos sobre el presupuesto comunitario, basado en un marco de control aplicable en todos los niveles de la administración de las instituciones europeas y de los Estados miembros.

Éste es un terreno en el que las instituciones europeas y los Estados miembros pueden trabajar en estrecha cooperación con el fin de promover un marco jurídico que permita aplicar mejoras al control de los fondos comunitarios.

EL INFORME ANUAL 2003

Vamos a continuación a presentarles *las principales observaciones contenidas en el Informe Anual del Tribunal de Cuentas referido al ejercicio 2003*.

Yo quisiera comenzar refiriéndome brevemente a las observaciones de carácter general contenidas en nuestro Informe. Les hablaré de tres cuestiones:

- la declaración de fiabilidad de las cuentas;
- la gestión presupuestaria, y
- el proceso de reforma de la Comisión.

DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Como bien saben, el Tribunal se pronuncia cada año sobre la fiabilidad de la información contable presentada por la Comisión y sobre la legalidad y regularidad de las transacciones financieras. Es lo que llamamos la DAS, del francés *déclaration d'assurance*.

En lo que se refiere a la fiabilidad de la información financiera, el Tribunal opina que las cuentas anuales consolidadas del ejercicio 2003 presentadas por la Comisión han sido establecidas de acuerdo al Reglamento financiero. Las cuentas reflejan fielmente los ingresos y los gastos del ejercicio, así como la situación financiera de la Comunidad, con una única salvedad sobre el registro de la partida Deudores varios.

Como en años anteriores, el Tribunal enfatiza que el sistema contable de la Comisión no garantiza el correcto registro de todos sus activos. Conviene destacar en este sentido que la Comisión adoptó en diciembre de 2002 un plan de acción para la modernización de su sistema contable, habiendo previsto su entrada en funcionamiento para el ejercicio 2005. El Tribunal considera que la Comisión tendrá que realizar todavía considerables esfuerzos para la completa implantación de la mejora de su sistema contable.

En cuanto a la legalidad y regularidad de las operaciones, y en lo que se refiere a los ingresos, los compromisos y los gastos administrativos, el Tribunal opina que las operaciones subyacentes son legales y regulares.

En otras áreas del presupuesto, el Tribunal sigue encontrando debilidades en los sistemas de control y supervisión en los Estados miembros, como es el caso de los gastos agrícolas o las acciones estructurales, donde las operaciones se siguen viendo afectadas por errores.

A pesar de estas observaciones, no debemos lanzar un mensaje pesimista sobre la gestión de los fondos comunitarios. Permítanme subrayar que en líneas generales los programas ejecutados con cargo al

presupuesto comunitario cumplen con los objetivos para los cuales son concebidos.

GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Veamos ahora las observaciones relativas a la gestión presupuestaria.

El total de presupuesto general comunitario para pagos del ejercicio 2003 alcanzó la cifra de los 98.000 millones de euros.

El excedente presupuestario se ha reducido sensiblemente, pasando de 15.000 millones de euros en 2001 a 7.000 en 2002 y a 5.500 millones de euros en 2003. Este excedente se debe principalmente a la falta de capacidad de los beneficiarios de los fondos para absorber los recursos dentro de los plazos previstos y varía significativamente de unos programas a otros.

En su conjunto, la ejecución del presupuesto de pagos se cifró en 90.500 millones de euros, o 92 por ciento del presupuesto, lo que representa un incremento considerable respecto a la cifra del 86 por ciento del ejercicio precedente.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Antes de dejar paso a mis colaboradores, voy a terminar refiriéndome al estado de la reforma administrativa emprendida por la Comisión en el año 2000.

El Tribunal de Cuentas reconoce el progreso realizado por la Comisión en cuanto al nuevo marco de control derivado de la reforma. Sin embargo, considera que los resultados de la implementación del sistema no son todavía satisfactorios, afectando a áreas clave, como las relativas a los estándares mínimos de control interno, o las estructuras de auditoría interna dentro de cada Dirección General.

Por ello, el Tribunal considera que, a pesar de los progresos realizados, la implementación de los estándares de control interno de la Comisión no puede considerarse todavía suficiente para dar garantía razonable sobre la legalidad y regularidad de las operaciones.

El Tribunal anima a la Comisión a culminar la implantación del nuevo sistema de control interno con el objeto de que se convierta en una garantía del buen funcionamiento, en particular en las áreas de gestión compartida, análisis de riesgos y recuperación de deudas.

Recordemos, por último, que la reforma de la Comisión parte del principio de la responsabilidad del gestor, de la rendición de cuentas y de la evaluación de los resultados. La Comisión Europea ha presentado por primera vez en el ejercicio 2003 un análisis sobre el grado de fiabilidad de sus sistemas de supervisión y control en relación a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. La Comisión ha asumido así la responsabilidad en la gestión del presupuesto comunitario, tal y como establece el artículo 274 del Tratado de la Comunidad Europea.

Aunque la Comisión ha expresado no estar todavía en disposición de presentar una declaración sin reservas en importantes áreas de su gestión, lo que ha sido corroborado por las observaciones del Tribunal de Cuentas, el Tribunal valora muy positivamente esta declaración, ya que representa verdaderamente un cambio en la gestión dentro de la Comisión y su experiencia podrá ser de utilidad con el tiempo en otras Administraciones Públicas.