

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS CUENTAS PÚBLICAS EN EUROPA: EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS ESPAÑOL

CAROLINA IBÁÑEZ VILA

*Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión Social.
Comisión Europea.*

SUMARIO

- I. Introducción. El TCUE: un tribunal sin jurisdicción
- II. Estructura interna y formación del TCUE
- III. Funciones del TCUE
- IV. Funcionamiento interno y relaciones con otras instituciones
- V. El TCUE y el Tribunal de Cuentas español: convergencias y divergencias
- VI. Conclusión

I. INTRODUCCIÓN. EL TCUE: UN TRIBUNAL SIN JURISDICCIÓN

El control externo de la actuación de las entidades públicas presenta modelos de control diferentes y que responden al tipo de control que se ejerce sobre la actividad económica pública.

Este análisis se centra en dos entidades de control externo que realizan su labor de control en dos niveles de gobierno diferentes: el nacional y el supranacional. Por un lado, en el ámbito nacional, se toma en cuenta el Tribunal de Cuentas de España, y, por otro, en el ámbito supranacional, se analiza, como elemento de referencia, el Tribunal de Cuentas Europeo (TCUE). Ambas entidades presentan notables diferencias como tales entidades de control externo, tanto en lo que se refiere a sus estructuras organizativas como a sus funciones y dinámica procesal. Todas estas diferencias determinan, claro es, no sólo su funcionamiento sino también la efectividad de su labor de control. El Tribunal de Cuentas Europeo (TCUE) es una institución de la Unión Europea (Arts. 1.1 y 13 TUE).

El Tribunal fue creado en 1975 como la institución responsable del control externo de las finanzas europeas y cuenta con su sede en Luxemburgo¹. Esta institución se encarga del control de las cuentas de la Unión Europea (Art. 285 TFUE) fiscalizándolas de manera efectiva.

El TCUE se encuentra regulado por el Tratado de la Unión Europea (TUE), Art. 13, y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que le dedica de manera específica la Sección Séptima del capítulo 1, de su Sexta Parte («Disposiciones institucionales y financieras»), además de los Arts. 263, párrafo tercero, 319, 322 y 325.

El TCEU cuenta con un Reglamento Interno y de Procedimiento que regula su organización y funcionamiento².

Como tal órgano de control externo, el TCUE tiene derecho a controlar y auditar la actuación de cualquier institución de la Unión, así como la de cualquier persona física o jurídica que maneje fondos de la Unión Europea (UE). El Tribunal en cumplimiento de sus funciones examina las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión Europea, es decir, las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier órgano u organismo creado por la Unión Europea. En resumen, el TCUE se encarga de examinar la legalidad y la regularidad de los ingresos y gastos, asegurando el cumplimiento de los principios de legalidad y buena una buena gestión financiera (art.287.2 TFUE). Es una entidad de control externo que carece de competencias jurisdiccionales en el ejercicio de sus funciones de fiscalización.

En las páginas que siguen, pues, se analizan las estructuras organizativas, las funciones y el funcionamiento interno de las mencionadas instituciones y, basados en la comparación analítica realizada, trataremos de obtener unas conclusiones dirigidas al incremento de la eficiencia en su funcionamiento y la consecución de una mayor eficacia en la consecución de los objetivos que ambas instituciones tienen atribuidos en su normativa fundamental.

II. ESTRUCTURA INTERNA Y FORMACIÓN DEL TCUE

La estructura interna y la organización del Tribunal se encuentran recogidas por el Reglamento interno del Tribunal (RI TCEU). El Tribunal de Cuentas es un órgano colegiado (Art.1 del RI TCEU) y está compuesto está compuesto por un nacional de cada Estado miembro de la UE (Art.285 TFUE).

La elección de los miembros del TCEU se realiza entre personalidades de los Estados miembros que pertenezcan o hayan pertenecido a entidades de control externo siendo actualmente 28 miembros tras la reciente adhesión de Croacia. Estas personalidades tienen que estar especialmente cualificadas para el ejercicio de esta función (Art.286.1. TFUE) ofreciendo absolutas garantías de independencia para que puedan ejercer sus funciones plenamente y en interés general de la Unión Europea (Art.285 TFUE). Por

1 Artículo único e) del Protocolo sobre la fijación de las sedes de las Instituciones y de determinados órganos, organismos y servicios de la Unión Europea.

2 Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, 23 de octubre 2010, Diario Oficial de la Unión Europea.

consiguiente, los miembros del TCEU se tienen que abstener de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de su función porque puede poner en tela de juicio su independencia. Los miembros del Tribunal de Cuentas no pueden solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún otro tipo de institución u organismo, en el cumplimiento de su función. Esto supone una garantía total de independencia en la actuación de la institución (Art.286.3. TFUE).

Durante su mandato, los miembros del TCEU no pueden ejercer ninguna otra actividad profesional, sea retribuida o no (Art.286.4.TFUE). Una vez asumen el cargo con sus funciones, se comprometen a respetar las obligaciones derivadas de su cargo, sobre todo en especial, los deberes de honestidad y discreción que derivan de la aceptación. Asimismo, también están comprometidos una vez haya terminado su mandato con determinadas funciones o beneficios que derivan del ejercicio de sus funciones.

Un miembro del TCEU puede ser relevado de sus funciones o privado de su derecho a la pensión o de cualquier otro beneficio sustitutivo a instancia del TCEU (Art 286.6. TFUE). En este caso, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) declararía que deja de reunir las condiciones requeridas o de cumplir las obligaciones que dimanen de su cargo.

El mandato de los miembros del TCUE es de seis años (Art.286.2.TFUE). El procedimiento de nombramiento se oficializa después que el Consejo de la Unión Europea, previa consulta al Parlamento Europeo, adopte 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. La última renovación se ha producido el 1 enero de 2014 y ha incluido a cuatro nuevos miembros.

Al frente del Tribunal se encuentra el Presidente, que es elegido por los demás Miembros por un mandato renovable de tres años (Art. 286.2.TFUE) mediante votación secreta (Art.7 RI TCEU). La función más importante del Presidente (Art.9 RI TCEU) consiste en coordinar las actividad diaria del TCEU, convocando y presidiendo las reuniones del Tribunal en pleno, garantizando el buen funcionamiento de los servicios y la buena gestión de las distintas actividades del TCEU. El Presidente también se encarga de vigilar el cumplimiento de las decisiones del Tribunal. Por último, a nivel representativo, el Presidente se encarga de su representación en todos los procesos contenciosos de los que es parte y en el exterior, especialmente con la Autoridad de Aprobación de la gestión, con el resto de instituciones de la UE y los órganos de control de los Estados Miembros.

El Presidente actual del Tribunal es el Miembro portugués, D. Vítor Manuel da Silva Caldeira que ya ha cumplido su primer mandato (elección 16 de enero de 2008) y en enero del 2011, fue renovado por un segundo.

Con respecto a su organización interna, el TCEU puede crear determinadas salas (Art. 10 RI TCEU) que se encargan de la aprobación de determinadas categorías de informes (Art. 287.4 TFUE) y dictámenes. El Presidente del TCEU tiene la tarea de determinar cuál es el reparto de las competencias entre las salas que se han creado, así como de asignar los miembros del TCEU que se adscriben a cada Sala. Cada sala se encarga de la elección entre todos sus miembros de la figura del Decano. Esta elección se realiza de conformidad con las condiciones expuestas en las disposiciones de aplicación.

Otra figura que cabe destacar dentro de la plantilla del TCEU es el Secretario General (Art. 13 RI TCEU). Esta figura es nombrada por el Tribunal a través de votación

secreta y se encuentra bajo su autoridad. El Secretario General es el encargado de la gestión del personal y de la administración del Tribunal, así como de cualquier otra tarea que el Tribunal le encomiende.

III FUNCIONES DEL TCUE

Como auditor externo de la Unión Europea, el TCUE contribuye a mejorar su gestión financiera y ejerce de vigilante independiente de los intereses financieros de sus ciudadanos. En este ámbito de control, el TCUE cuenta con dos funciones: la fiscalizadora y la consultiva.

a) Función fiscalizadora del TCUE

La función fiscalizadora del Tribunal se encuentra recogida en el artículo 287 del TFUE. El TCUE, en el ejercicio de su función fiscalizadora, debe controlar la legalidad de las cuentas, tanto de los ingresos, como de los gastos (Art. 287.2 TFUE). Así, el Tribunal realiza el control de los ingresos basándose en las liquidaciones y de las cantidades entregadas a la Unión Europea. Después, el TCEU efectúa el control de los gastos sobre la base de los compromisos asumidos y los pagos realizados por la Unión Europea. Ambos tipos de control se efectúan antes del cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario considerado que se considera y se realiza sobre documentación contable.

El TCEU comprueba que las operaciones son conformes a las normas legales y a los procedimientos establecidos para su ejecución y para la presentación de los resultados. Este tipo de control no se limita únicamente a verificar el cumplimiento de reglas presupuestarias y contables definidas por el Reglamento Financiero³, sino que se extiende al conjunto de normas legales y de la UE que regulan dicha operación.

También, analiza la buena gestión financiera, es decir, si las operaciones se llevan cabo siguiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia. La labor fiscalizadora queda plasmada a través de la publicación de sus informes y se ajusta a las normas internacionales de auditoría⁴ y los códigos deontológicos que se aplican en el contexto de la UE. Estas normas contribuyen a garantizar la calidad y profesionalidad del trabajo del Tribunal. El TCUE ejerce su labor de fiscalización (Art 287.3 TFUE) tanto en las dependencias de las instituciones de la Unión Europea o en las dependencias de cualquier organismo u órgano que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión Europea o en de los Estados miembros. Esta labor también la desempeña en las sedes de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto de la UE, aquí aparece la figura de la gestión compartida cuando los beneficiarios de los fondos de la Unión Europea sean personas físicas o jurídicas nacionales. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) tiene un acuerdo celebrado (Art 287.3 TFUE) con el TCEU y la Comisión Europea para que el TCEU acceda a todas las informaciones que el propio Banco.

3 Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas del 25 de junio 2002.

4 Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs).

El principal producto de esta labor de fiscalización son los informes de auditoría que el TCEU elabora. Estos informes se dividen en tres categorías principales: informes anuales, informes anuales específicos e informes especiales.

El informe anual del TCEU se publica tras el cierre de cada ejercicio y es fruto de sus actividades de control (Art. 287.4). Este informe se denomina formalmente *Informe Anual sobre la Ejecución Presupuestaria Europea*⁵ sobre el presupuesto de la UE y los Fondos Europeos de Desarrollo (FED). La realización del informe exige un comportamiento coordinado entre las instituciones y órganos conforme a un calendario fijado por el Reglamento Financiero. El TCUE envía a las Instituciones y órganos auxiliares las observaciones que cree que deberán formar parte del informe. La remisión de este informe anual del TCEU se conoce como la *descarga*.

A posteriori, el informe se publica en el Diario Oficial de la Unión (DOUE) acompañado de las respuestas de estas instituciones a las observaciones del Tribunal de Cuentas con la publicación de este informe anual, el Tribunal asiste al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto de la UE. El informe anual también trasciende fuera de la esfera institucional europea, y es transmitido a título informativo a los Parlamentos nacionales⁶. El informe sirve de base al procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria de la Comisión Europea, que el Parlamento Europeo realiza anualmente, y en el que se analiza y decide si la Comisión Europea ha cumplido satisfactoriamente con sus responsabilidades como entidad suprema de ejecución presupuestaria de la Unión. Por la activa participación del Parlamento en este procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria de la Comisión, éste se convierte en la expresión del control político de las finanzas europeas⁷. Al mismo tiempo, el TCUE envía su informe anual también a los parlamentos nacionales, al mismo tiempo que lo hace al Consejo y al Parlamento Europeo. Asimismo, el TCEU tiene el Tribunal tiene la obligación de asistir (Art. 319 TFUE), a las autoridades de control de la ejecución presupuestaria en el ejercicio de esta función. El Parlamento aprueba esta gestión control después del Consejo.

Las competencias del Consejo de Ministros, en este sentido, son menores ya que sólo formula recomendaciones con respecto a la decisión final sobre la adecuación de la ejecución presupuestaria por parte de la Comisión, pero no tiene poder decisorio al respecto.

El informe anual del TCUE, pues, constituye un elemento fundamental para la labor de control del Parlamento Europeo, el cual lo examina a conciencia antes de decidir si aprueba o no la gestión presupuestaria por parte de la Comisión. Así, el Parlamento examina el balance financiero y el informe de evaluación mencionados (Art. 318 TFUE), el informe anual del Tribunal de Cuentas, acompañado de las respuestas de las instituciones controladas a las observaciones del Tribunal de Cuentas, así como la declaración de fiabilidad de las cuentas (Art. 287.1 TFUE) y los informes especiales pertinentes del TCEU.

Durante este proceso, la Comisión Europea (Art. 287.3 TFUE) hace todo lo necesario para las observaciones que acompañan a las decisiones de aprobación de la gestión

5 XXXVI Informe Anual sobre la Ejecución Presupuestaria en 2012.

6 Art.7. Del Protocolo (Nº 1) sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

7 FABRA VALLES, J.M, «El Tribunal de Cuentas Europeo y el Tribunal de Cuentas de España», Revista Española de Control Externo.

y demás observaciones del Parlamento sobre la ejecución del gasto sean efectivas. También hace lo mismo con respecto a los comentarios que acompañan a las recomendaciones de aprobación formuladas con anterioridad por el Consejo. Estos informes se remiten también al TCUE.

El Parlamento realiza este estudio y debate pormenorizado en dos fases: primero en la Comisión de Control Presupuestario y en segundo lugar en el Pleno. En este contexto, la Comisión a instancias del Parlamento Europeo o del Consejo informa sobre las medidas adoptadas como consecuencia de dichas observaciones y hace comentarios particulares sobre las instrucciones impartidas a los servicios encargados de la ejecución del presupuesto.

Este informe anual contiene como elemento central las llamadas *declaraciones de fiabilidad*⁸. La finalidad esencial de estas declaraciones es proporcionar al Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros, y a los ciudadanos europeos en conjunto, una valoración sobre la forma en que han sido empleados los fondos de la Unión Europea. Esta declaración constituye una parte fundamental del informe anual, que se incluye al inicio del Informe e incluye las cuentas consolidadas de la Unión Europea⁹. Los datos que le siguen corresponden principalmente a los trabajos de auditoría subyacente a dicha declaración.

Asimismo, el TCEU elabora informes anuales específicos sobre las auditorías financieras anuales de las agencias, de las empresas comunes y otros organismos descentralizados de la UE. La cifra de estos informes anuales específicos de auditoría financiera asciende a aproximadamente unos cincuenta. El TCEU también presenta informes especiales que recogen auditorías concretas de gestión o de conformidad del TCEU respecto a ámbitos presupuestarios o temas de gestión específicos.

b) Función consultiva del TCUE

La función consultiva del TCUE consiste en la facultad que tiene el TCEU de expresar sus observaciones acerca de las cuentas de la UE. El TCEU puede emitir dictámenes a instancia de una de las instituciones de la UE sobre propuestas legislativas que repercuten en la gestión financiera de la UE, además de documentos de posición y publicaciones ad-hoc sobre cuestiones inherentes a las finanzas públicas de la UE.

Todos los dictámenes elaborados por el TCEU tienen que ser aprobados por mayoría de todos los miembros que componen el Tribunal. No obstante, podrá crear en su seno salas para aprobar determinadas categorías de informes o de dictámenes en las condiciones previstas por su reglamento interno.

El TCUE es consultado por el Consejo y el Parlamento de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario para la adopción de determinados reglamentos (Art.322 TFUE): las normas financieras que establecen las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, y las normas por las que se organiza el control de la responsabilidad de los agentes financieros. Asimismo, el TCEU es consultado a propuesta del Parlamento y del Consejo dentro del procedimiento legislativo ordinario en los ámbitos

⁸ *Déclaration d'assurance (DAS)*.

⁹ Consisten en los estados financieros consolidados y los estados agregados de ejecución presupuestaria correspondientes al ejercicio que finalizó a 31 de diciembre del año anterior. (Art. 287 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)).

de la prevención y lucha contra el fraude (Art.322.4 TFUE) cuando los intereses financieros de la UE se pueden ver afectados.

Otra de las funciones importantes que desarrolla el TCUE es la divulgación de los resultados de su trabajo mediante la publicación de sus informes (Art. 29 de RI TCEU). En este sentido, presenta los resultados de sus auditorías de gestión y conformidad financieras de las agencias y demás organismos descentralizados de la UE, y puede hacerlo en cualquier momento del año.

A pesar de su propia denominación, el Tribunal de Cuentas carece de competencias jurisdiccionales propias. Es una entidad de control externo con competencias de fiscalización y auditoria, y consultivas. El TCEU tampoco dispone de poder de sanción ni de decisión sobre los asuntos bajo su jurisdicción.

Sus competencias son solamente competencias de carácter administrativo que se manifiestan en la formulación de observaciones en el marco de su función de control externo y en los dictámenes que emiten en el ejercicio de su función consultiva. Cuando el Tribunal tiene indicios de un posible caso de fraude, remite sus actuaciones a la Oficina de Lucha Contra el Fraude (OLAF) de la Unión Europea, para que ésta lleve a cabo, si lo estima oportuno, la consiguiente investigación.

IV. FUNCIONAMIENTO INTERNO Y RELACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES

El funcionamiento interno del TCUE también se encuentra recogido en el Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas de la UE. Según se ha mencionado anteriormente, en su organización interna el TCEU puede crear determinadas salas que son las encargadas de aprobar determinadas categorías de informes o dictámenes.

En la actualidad, la estructura del TCEU se ha concretado en cinco Salas. Del total de las cinco salas, cuatro son competentes para ámbitos materiales específicos¹⁰ que se refieren a ingresos y gastos. La quinta sala restante aborda cuestiones de carácter transversal y se llama la Sala de Coordinación, Evaluación, Fiabilidad y Desarrollo.

Las cuatro primeras salas verticales están compuestas por un total de seis miembros. La sala vertical, la quinta, esta compuesta por un total de siete miembros de los cuales, cuatro, son los representantes de cada una de las salas verticales.

Las Salas también se encargan del reparto de las funciones entre sus miembros atendiendo a las condiciones que se exponen en las disposiciones de aplicación (Art. 11.4 RI TCEU). Por ello, todos los miembros de la Sala responden ante ella en el ejercicio de las funciones que se les han sido atribuidas y por último ante el Tribunal (Art. 11.5 RI TCEU). Además de la organización de los trabajos del TCEU en Salas, el Tribunal también establece comités para determinadas cuestiones que no son abordadas propiamente por las mismas (Art. 12. RI TCEU).

Las Salas tienen una doble responsabilidad (Art. 11.1 RI TCEU). Primero, se encargan de adoptar los informes especiales, los informes anuales y los dictámenes, En

10 Sala.1. Preservación y gestión de los recursos naturales, Sala.2. Políticas estructurales, transporte y energía, Sala.3. Acción exterior y Sala.4. Investigación, políticas internas, instituciones y organismos.

segundo lugar, las salas se encargan de preparar los proyectos de observaciones sobre el informe anual de ejecución presupuestaria de la UE y del FED, proyectos de dictámenes, propuestas de programas de trabajo y otros documentos en el campo de la auditoría (Art. 11.2 RI TCEU). Esta segunda responsabilidad forma parte de la actividad preparatoria del trabajo del TCEU.

El TCEU de manera colegiada, debate y adopta los documentos dentro de sus competencias y para los que es responsable tras un examen previo de un comité (Art.25 RI TCEU). El TCEU aprueba por mayoría de sus miembros (Art.287.4. TFUE) y determina una por una las decisiones aprobadas a través de un procedimiento escrito.

El TCEU sigue una planificación que recoge su desarrollo estratégico y sus prioridades de auditoría. Actualmente la estrategia vigente contempla el periodo 2013-2017 y tiene como objetivo principal el optimizar el valor de la contribución del Tribunal a la rendición de cuentas pública de la UE. Esta estrategia del TCEU contempla prioridades para mejorar la rendición de cuentas a nivel de la UE: intensificar el uso de los instrumentos del TCEU, impulsar la cooperación o colaboración con terceros, proseguir con el desarrollo institucional del TCEU como entidad de fiscalización, y el máximo aprovechamiento del acervo del TCEU.

La labor de fiscalización del TCEU requiere una estrecha cooperación entre el Tribunal de Cuentas de la UE y las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados miembros (EFS) (Art 287.3 TFUE). Así, esta labor de control en los Estados miembros, se efectúa 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. La cooperación entre el Tribunal y las EFS de los Estados miembros tiene lugar principalmente a través del Comité de Contacto, integrado por los presidentes de las EFS y el presidente del TCUE. El TCEU también se encarga de fiscalizar las actuaciones de los Estados miembros a través de sus misiones. Estas se desarrollan en colaboración con las Instituciones nacionales de control, con arreglo al artículo 287.3 del TFUE. Las EFS apoyan a los auditores del TCUE para facilitarles en su labor los siguientes aspectos: la ejecución material de las verificaciones, intercambiando criterios y experiencias y asesorando respecto a los procedimientos y prácticas nacionales de gestión y control interno.

La cooperación internacional ofrece asimismo valiosas oportunidades para intercambiar puntos de vista y experiencias sobre la utilización de las normas internacionales de auditoría del sector público.

La Cooperación con otras organizaciones internacionales que agrupan a entidades fiscalizadoras superiores es muy importante para la labor del TCEU. El TCEU pertenece a varios comités y grupos de trabajo de la INTOSAI¹¹, y contribuye activamente al desarrollo de la profesión de auditoría pública en todo el mundo. A nivel europeo, el TCEU es miembro fundador de la EUROSAI¹² que es una organización regional de entidades fiscalizadoras superiores.

11 Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

12 Organización Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

V. EL TCUE Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS ESPAÑOL: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

El Tribunal de Cuentas español y el TCEU presentan tanto diferencias como similitudes siendo ambas entidades de control externo. La primera diferencia aparece en la tipología del sistema de control externo de las administraciones públicas en el que se inscriben los dos tribunales. El sistema de control externo español cuenta con dos subsistemas de control, el nacional (Tribunal de Cuentas) y el regional (Órganos de Control Externo autonómicos (OCEX)). El sistema de control externo europeo, es un sistema en el que no hay subsistemas de control, aunque sí que existe la cooperación entre el TCEU y las EFS de los Estados miembros.

A nivel de su estructura, ambas instituciones cuentan con diferencias sustanciales. La estructura del TCEU es una estructura más amplia que la del Tribunal de Cuentas español. El TCEU tiene *más miembros que el Tribunal de Cuentas español*. Con respecto al número de salas, El TCEU cuenta con mayor número de ellas que se encargan de los trabajos preparatorios y en donde se distinguen los cuestiones verticales y las horizontales, mientras que, en el Tribunal de Cuentas español la estructura responde más a criterios funcionales ya que tan sólo existen dos secciones. Cada una de estas secciones se encarga de una de las funciones de la entidad, la sección de fiscalización y la de enjuiciamiento.

Un elemento muy importante a considerar entre las dos entidades, es el método de designación de sus miembros. Entre las dos entidades, el sistema de elección del TCEU ofrece garantías de independencia y de la cualificación de los candidatos a miembros. Es más, el sistema de designación del TCEU se escapa de criterios o mayorías políticas. Cada Estado miembro propone un candidato y el Consejo de la UE adopta la lista previa consulta al Parlamento Europeo.

En el caso del Tribunal de Cuentas español, el nombramiento de sus miembros que se denominan los Consejeros de Cuentas, se realiza en base a criterios de las mayorías políticas que existan en las Cortes Generales (6 elegidos por el Congreso y 6 por el Senado). Esta sistema de designación, en la práctica, genera que la institución esté influenciada por los dos grandes partidos políticos¹³ que no pueden permitir que un órgano de esta importancia quede fuera de su control. En la práctica se reparten entre los dos grandes partidos la nominación de sus 12 miembros.

Entre las dos instituciones una de las mayores diferencias reside en la naturaleza de sus competencias ya que éstas **no proceden de las mismas fuentes**. Por un lado, se observa que el Tribunal de Cuentas español depende directamente de las Cortes Generales¹⁴, y por ello, ejerce sus funciones por delegación respecto al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Esta delegación de las Cortes Generales, es un escollo al control externo que ejerce el Tribunal de Cuentas español. El Congreso de los Diputados controla la gestión económica de todo el sector público a través del control político que ejerce, y por lo tanto, constriñe el control ejercido por Tribunal de Cuentas español

13 BALLART, X. y RAMIO, C. «*Ciencia de la administración*», Editorial: Tirant lo Blanch, Serie Ciencia Política, 1ª Edición 11/2000.

14 Art. 136.1 Constitución Española.

en el examen y comprobación de las Cuentas Generales del Estado. Por otro lado, el TCEU no tiene delegadas sus funciones fiscalizadoras ya que son propiamente de la institución, tal y como se encuentra establecido por el Art. 285 del TFUE.

A nivel competencial las dos entidades no cuentan con una distribución igual de competencias. La competencia que ambas instituciones desempeñan por igual es la fiscalizadora. Esta función la ejercen atendiendo a los mismos principios y siguiendo procedimientos de rendición de cuentas similares. Ambas entidades presentan informes de carácter anual, informes especiales o ad-hoc donde se plasma el grado de cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas por parte de las entidades del sector público.

Sin embargo, existe una función que solamente la desempeña una de las dos entidades, la función jurisdiccional. En este caso, es el Tribunal de Cuentas español el que cuenta con esta función y se define como el juez ordinario¹⁵ predeterminado por la Ley en materia de responsabilidades contables, único en su orden, abarcando su jurisdicción, que tiene el carácter de necesaria, exclusiva, plena e improrrogable, a todo el territorio. El funcionamiento interno de ambas instituciones es muy similar. En cuanto se refieren a la adopción de sus documentos oficiales, siempre se hace de manera colegiada.

Por último, con respecto a las relaciones interinstitucionales, ambas entidades cooperan estrechamente dentro de su sistema de control externo, así como con las entidades internacionales y regionales.

VI. CONCLUSIÓN

La primera conclusión que se desprende de este análisis, es la necesidad para el Tribunal de Cuentas español de mejorar la independencia en sus actuaciones. El primer elemento que se tiene que modificar para mejorar esta independencia es el sistema de designación de los doce Consejeros de Cuentas del Tribunal de Cuentas español. Es necesario que este proceso de designación se desvincule de criterios políticos para aumentar la independencia de los Consejeros, y así, del Tribunal de Cuentas español. La designación se tiene que basar en los mismos criterios de excelencia y de cualificación como en los que se basa el TCUE y que se encuentran recogidos los artículos 285 y 286.1 del TFUE.

La segunda conclusión se refiere a la mejora de la efectividad en las actuaciones del Tribunal de Cuentas español. Para mejorar esta efectividad se tiene que incidir en la naturaleza de sus competencias de control externo. En este caso, las competencias de control externo del Tribunal de Cuentas español no deberían emanar de la delegación de Congreso para su ejercicio (Art. 136.1 de la CE).

Es más, tendrían que convertirse en unas competencias de control propias de la institución. Como complemento a la medida anterior, una de las opciones sería la reducción de las funciones del Tribunal de Cuentas español. La reducción competencial contribuiría a una mayor concentración, independencia y tecnificación de sus actuaciones. El Tribunal de Cuentas español solo tendría competencias de fiscalización, y por lo

15 Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas y Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas

tanto, la responsabilidad contable se trasladaría a otra entidad con funciones plenamente jurisdiccionales para su exigencia.

En conclusión, el Tribunal de Cuentas de España tendría que convertirse en una entidad de carácter más técnico para garantizar su independencia y efectividad en sus actuaciones. El reforzar su carácter técnico contribuiría a su despolitización y bloquearía la influencia que ejerce sobre la entidad el juego de las mayorías presentes en el Congreso de los Diputados.

TITLE: «*The 'judicial' control of the public accountability in Europe: The European Court of Auditors and the Spanish Court of Auditors.*

ABSTRACT: «*The control of public expenditure is part of the institutional setting of any democracy. A modern public management requires further attention in the control of the economic and financial management of the performance of public authorities at national and supranational level. There is a need to reinvent public control due to the corruption cases that have occurred in recent years in the Spanish administration itself, mainly reinforcing the control system and the special control consciousness of the public authorities. This article aims to show how the Spanish Court of Auditors can become a more technical external control body based on the case of the European Court of Auditors whose mandate is to control and audit the European Union's finances.*»

RESUMEN: «*El control del gasto público forma parte del entramado institucional de toda democracia. Una gestión pública moderna exige una mayor atención en el control de la gestión económico financiera en la actuación de los poderes públicos tanto a nivel nacional como supranacional. Ante los recurrentes casos de mala gestión pública que se han sucedido en los últimos años en la propia administración española, se plantea la necesidad de reinventar el control público; es decir, dando importancia al ambiente de control en el que actúan los poderes públicos y en especial a la conciencia de control que tiene el propio sistema. Este artículo pretende mostrar como el Tribunal de Cuentas Español se puede convertir auténtica entidad de control externo de carácter más técnico, basándose en el ejemplo del Tribunal de Cuentas Europeo cuya misión es el control y fiscalización de las cuentas de la Unión Europea.*»

KEY WORDS: *European Court of Auditors, Spanish Court of Auditors, external control, and public finance audit.*

PALABRAS CLAVE: *Tribunal Europeo de Cuentas, Tribunal de Cuentas Español, control externo, y auditoria de las cuentas públicas*

FECHA DE RECEPCIÓN: 27.01.2014 FECHA DE ACEPTACIÓN: 05.03.2014