

ES



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

**Análisis
panorámico**

**Los dispositivos de rendición
de cuentas y fiscalización
de la UE: Lagunas,
redundancias y desafíos**

2014

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-872-0955-9
doi:10.2865/18843

© Unión Europea, 2014
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para reproducir o utilizar el gráfico 1 es necesario solicitar directamente la autorización del titular de los derechos de autor.

Printed in Luxembourg

ES

2014

**Análisis
panorámico**

**Los dispositivos de rendición
de cuentas y fiscalización
de la UE: Lagunas,
redundancias y desafíos**

Apartados

Siglas y acrónimos

I-IX **Resumen**

1-6 **Introducción**

2-5 **Finalidad del análisis panorámico**

6 **Estructura del presente informe**

Parte I. Rendición de cuentas y fiscalización

7-10 **La obligación de rendición de cuentas pública**

11-14 **Contribución de la fiscalización a la rendición de cuentas**

15-18 **Rendición de cuentas y fiscalización del presupuesto de la UE**

19-24 **Rendición de cuentas de la UE más allá del presupuesto de la Unión: control de entidades, instrumentos, medidas políticas, ejecución y resultados**

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

25-27 **Necesidad de mejorar la rendición de cuentas de la UE**

28-29 **Principales desafíos de la UE en materia de rendición de cuentas y fiscalización**

30-42 **1. Acción coordinada de la UE y de los Estados miembros**

34-36 **Coordinación de la Estrategia Europa 2020**

37-38 **Coordinación presupuestaria y económica con arreglo al Semestre Europeo**

39-42 **Instrumentos intergubernamentales**

43-65 **2. Fondos gestionados en asociación con terceros**

45-50 **Asociaciones externas**

51-65 **Movilización de la financiación procedente del sector privado**

66-76 **3. Una UE de distintas velocidades y arquitectura de políticas variable**

68-69 **Distintos niveles de integración entre los Estados miembros en diversos ámbitos políticos**

70-76 **Euro, gobernanza presupuestaria y control democrático**

77–114	4. Dispositivos de rendición de cuentas de instituciones y órganos de la UE
78–82	Procedimiento de aprobación de la gestión para las instituciones y otros órganos de la UE
83–86	Instituciones y órganos de la UE no comprendidos en el proceso de aprobación de la gestión del Parlamento
87–102	Rendición de cuentas y fiscalización del Banco Central Europeo
103–110	Dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización del Banco Europeo de Inversiones y del Fondo Europeo de Inversiones
111–114	Examen y control desproporcionados de entidades y presupuestos de menor tamaño
115–139	5. Dispositivos de gestión y control financieros de la UE
116–117	Fiabilidad de las cuentas
118–132	Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes
133	Buena gestión financiera
134–139	Marco jurídico del presupuesto de la UE
140–149	6. Impacto y resultados de las políticas de la UE
142–147	Desafíos en la medición del impacto y los resultados del presupuesto de la UE
148–149	El desafío de medir el impacto de los instrumentos normativos
150–183	Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera
151	La cadena de acontecimientos y las respuestas de la UE
152–160	Regulación y supervisión del sector financiero
161–169	Mecanismos de apoyo financiero a los Estados miembros
170–183	Intensificación de la supervisión económica y presupuestaria
172	Refuerzo de las medidas de coordinación presupuestaria y económica a escala de la UE
173	Semestre Europeo
174–183	Cuentas y estadísticas nacionales fiables
184–186	Parte IV. Conclusiones y reflexiones
	Anexo. Lista de agencias de la UE

ABE: Autoridad Bancaria Europea	DAS: Declaración de fiabilidad (<i>déclaration d'assurance</i>)
ADM: Armas de destrucción masiva	DG DEVCO: Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid
AED: Agencia Europea de Defensa	DG ECFIN: Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros
AES: Autoridad Europea de Supervisión	EE.UU.: Estados Unidos
AESPJ: Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación	EFS: Entidad Fiscalizadora Superior
AEVM: Autoridad Europea de Valores y Mercados	EM: Estado miembro
ANS: Autoridades nacionales de supervisión	EPSAS: Normas Europeas de Contabilidad del Sector Público
AOD: Ayuda oficial al desarrollo	FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
APP: Asociación público-privada	FEFF: Facilidad Europea de Estabilización Financiera
BCE: Banco Central Europeo	FFR: Reglamento Financiero marco
BDP: Mecanismo de ayuda a las balanzas de pagos	FMI: Fondo Monetario Internacional
BEI: Banco Europeo de Inversiones	FSB: Consejo de Estabilidad Financiera
BI: Instrumento mixto (<i>blended instrument</i>)	FSE: Fondo Social Europeo
BM: Banco Mundial	I+D: Investigación y desarrollo
CCI: Instrumento de convergencia y competitividad	IESUE: Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea
CDR: Comité de las Regiones de la Unión Europea	IF: Instrumento financiero
CE: Comunidad Europea	INC: Institución nacional de control
CESE: Comité Económico y Social Europeo	IPSAS: Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	ISSAI: Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
CRD IV: Directiva sobre requisitos de capital IV	JERS: Junta Europea de Riesgo Sistémico
CRIS: Sistema Común de Información RELEX	
RRR: Reglamento sobre requisitos de capital	
CSUE: Centro de Satélites de la Unión Europea	

Siglas y acrónimos

- MEC:** Marco estratégico común
- MEDE:** Mecanismo Europeo de Estabilidad
- MEEF:** Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera
- MFP:** Marco financiero plurianual
- MUS:** Mecanismo Único de Supervisión
- NIA:** Normas internacionales de auditoría
- NN.UU.:** Naciones Unidas
- OIEA:** Organismo Internacional de Energía Atómica
- OTPC:** Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares
- PDE:** Programa de desarrollo de la iniciativa empresarial (*Entrepreneurship Development Programme*)
- PDM:** Procedimiento de desequilibrio macroeconómico
- PE:** Parlamento Europeo
- PIB:** Producto interior bruto
- PNR:** Programa nacional de reformas
- PYME:** Pequeñas y medianas empresas
- RAL:** Compromisos pendientes de liquidación (*Reste á Liquider*)
- RCSNU 1540:** Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
- RF:** Reglamento Financiero (aplicable al presupuesto general de la Unión y sus normas de aplicación)
- RRD:** Directiva sobre rescate y resolución bancarios
- SEAE:** Servicio Europeo de Acción Exterior
- SEBC:** Sistema Europeo de Bancos Centrales
- SESF:** Sistema Europeo de Supervisión Financiera
- SMART:** Objetivos específicos, medibles, realistas, pertinentes y delimitados en el tiempo (*Specific, measurable, achievable, relevant and timely*).
- TCE:** Tribunal de Cuentas Europeo
- TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TECG:** Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza
- TJ:** Tribunal de Justicia
- UE:** Unión Europea
- UEM:** Unión económica y monetaria

I Este documento es el primer «análisis panorámico» elaborado por el Tribunal de Cuentas Europeo. Los análisis panorámicos constituyen un nuevo tipo de publicación del Tribunal, que trata en ellos de una serie de temas amplios sobre la base de sus actividades de investigación y de la experiencia acumulada en cuestiones vinculadas directamente con su mandato. El presente análisis panorámico estudia los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la Unión Europea (UE). Un segundo análisis panorámico, que trata los riesgos para el presupuesto general de la UE, se publicará en los próximos meses.

II El presente análisis se centra pues en los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización aplicables a políticas, instrumentos, entidades de la UE y en los recursos financieros públicos y los desafíos conexos. En este sentido, la obligación de la rendición de cuentas se refiere principalmente al control democrático (en particular, al parlamentario) de las políticas y actividades de los órganos públicos, mientras que la fiscalización tiene que ver con las auditorías financieras y de gestión de las políticas y de los correspondientes fondos públicos y de su vinculación con el proceso de rendición de cuentas.

III El presente análisis pretende concienciar de los desafíos planteados a los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE, y fomentar la reflexión en torno a ellos, por lo que no incluye «recomendaciones de auditoría», sino indicaciones sobre cuestiones que los responsables políticos, los legisladores y los auditores públicos europeos deben abordar.

IV Este documento consta de cuatro partes relacionadas entre sí: la **parte I** describe los vínculos entre la rendición de cuentas y la fiscalización y señala seis elementos clave para lograr una cadena sólida de rendición de cuentas y fiscalización; la **parte II** describe seis ámbitos importantes que presentan desafíos en materia de rendición de cuentas y fiscalización a escala de la UE; la **parte III** expone los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización aplicables a los nuevos instrumentos europeos e intergubernamentales que se han desarrollado rápidamente en respuesta a la crisis financiera. La última parte contiene las **conclusiones** del presente análisis.

V **Los seis elementos clave para lograr una cadena sólida de rendición de cuentas y fiscalización** son:

- i) una definición clara de las funciones y las responsabilidades;
- ii) garantías de la dirección sobre la consecución de los objetivos de la política (informes financieros y de gestión);
- iii) pleno control democrático;
- iv) existencia de bucles de realimentación que permitan aplicar medidas correctoras o mejoras;
- v) un mandato sólido para que un auditor externo e independiente verifique las cuentas, la conformidad y los resultados de gestión, o rendimiento; y
- vi) aplicación de las recomendaciones de auditoría y seguimiento de auditoría.

Estos elementos describen la relación entre la rendición de cuentas y la función de la fiscalización en apoyo de ese proceso más amplio, y pueden contribuir a un «plan rector» para contrastar los nuevos dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización en el futuro.

VI **Los seis ámbitos importantes a escala de la UE que presentan desafíos en materia de rendición de cuentas son los siguientes:**

- i) **Las acciones coordinadas de la UE y de los Estados miembros** adoptan la forma de instrumentos que, bien se inscriben en el marco jurídico de la UE, bien se basan en acuerdos intergubernamentales, o bien responden a una combinación de ambas cosas. Dichas estructuras surgen por diversos motivos, pero pueden depender de un sistema fragmentado de control parlamentario y fiscalización.
- ii) **Los fondos europeos se gestionan en asociación con terceros**, como organizaciones internacionales, terceros países y socios privados. Los fondos así gestionados no están sujetos al control democrático y de auditoría de la UE del mismo modo y en el mismo grado que el gasto presupuestario directo de la Unión. Para contrarrestar esta situación, los sistemas de rendición de cuentas y auditoría de los socios deben ser suficientes y fiables.

- iii) Ciertas políticas son aplicadas por un subconjunto de Estados miembros de la Unión (**Europa de distintas velocidades**). La zona del euro constituye un ejemplo de arquitectura política y mecanismos de gobernanza complejos en los que no participan todos los Estados miembros de la Unión.
- iv) **La configuración institucional de la UE** incluye cada vez más órganos. A los distintos grupos de órganos de la UE se les aplican diferentes dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización, en función, por ejemplo, del origen de los ingresos. La diferencia de normas de contabilidad, auditoría y aprobación de la gestión puede dar lugar a niveles desproporcionados de control, lagunas y redundancias.
- v) **La gestión financiera y del rendimiento del presupuesto de la UE** está sujeta a gran número de disposiciones sobre control parlamentario y fiscalización. Aún quedan desafíos para integrar los procesos de gobernanza, rendición de cuentas y fiscalización más importantes de los Estados miembros, tanto para los ingresos como, en particular, para los gastos en régimen de gestión compartida. Los controles primarios de algunos Estados miembros siguen siendo insuficientes y, pese a las costosas redundancias de auditoría, no detectan ni corrigen los errores.
- vi) **Las realizaciones, los impactos y los resultados de las políticas dependen de instrumentos no presupuestarios.** El presupuesto de la UE es solo uno de los recursos utilizados para contribuir al logro de resultados de las iniciativas políticas de la Unión (otros son la financiación con cargo a los presupuestos nacionales de los Estados miembros y la movilización de la financiación privada). Asimismo, las políticas pueden depender únicamente de instrumentos jurídicos y normativos. Un sistema completo de rendición de cuentas y fiscalización, centrado en los resultados, tendrá que evaluar todos estos componentes políticos en su conjunto.

VII

La respuesta de la UE a la crisis financiera ha acelerado la creación de nuevos instrumentos europeos o intergubernamentales con dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización específicos. Algunos instrumentos intergubernamentales reciben financiación directamente de los Estados miembros (Banco Central Europeo, Banco Europeo de Inversiones, Mecanismo Europeo de Estabilidad, Mecanismo Único de Supervisión) y, si bien revisten menor importancia desde la perspectiva del presupuesto de la UE, requieren un exhaustivo grado de control democrático y fiscalización en el nivel adecuado, en lo que respecta a la interrelación entre dichos instrumentos y el cometido y la función de determinadas instituciones y órganos de la UE, al nivel de fondos públicos regidos gestionados mediante dichos instrumentos supranacionales y a su relación con los objetivos de la UE y los riesgos sistémicos.

VIII

Algunas conclusiones de carácter general sobre cómo mejorar la rendición de cuentas y la fiscalización a escala europea son:

- **Un sistema de control más colaborativo** (control parlamentario y fiscalización) puede ser necesario en el caso de los instrumentos coordinados o intergubernamentales establecidos entre la UE y los Estados miembros.
- Se requiere **un conjunto de dispositivos más coherente y exhaustivo** en todas las políticas e instrumentos de la UE y en los fondos gestionados por sus instituciones y órganos. Los parlamentos y los auditores públicos deben poder evaluar todos los aspectos de la buena gestión financiera en relación con sus actividades y con todas las finanzas y recursos públicos bajo su responsabilidad.
- **Unos sistemas más eficaces de gestión y control** de las actividades y fondos europeos constituyen un requisito previo para asegurar la transparencia, la buena gobernanza y la rendición de cuentas. A fin de mejorar la rendición de cuentas respecto del presupuesto de la UE, se necesitan una articulación de objetivos más adecuada, comprobaciones de la observancia de las normas, una medición más precisa de los efectos y resultados y una mejora en los correspondientes sistemas de control interno y presentación de informes. Es preciso que todas las partes intervinientes en la gestión y el control de los fondos europeos aborden esta cuestión, especialmente los Estados miembros, debido a sus atribuciones respecto del gasto de los fondos europeos (en particular aquellos en régimen de gestión compartida).

- **Es necesario prestar atención a la medición del impacto y los resultados de las políticas europeas** en las que el presupuesto de la UE desempeña un papel relativamente tangencial, pero donde existen importantes disposiciones legislativas para toda la Unión. Por tanto, la rendición de cuentas de las políticas de la UE exige que los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo sometan a los instrumentos europeos a un control exhaustivo, lo que puede requerir un nivel de refuerzo de la cooperación que no está previsto en la actual arquitectura de rendición de cuentas y fiscalización de la UE y de los instrumentos europeos intergubernamentales.
- **La reducción de las costosas redundancias de auditoría** para las políticas y los fondos europeos requiere que se estudien todas las posibilidades que hay de evitar este fenómeno, principalmente velando por que los auditores de cada uno de los niveles puedan apoyarse válidamente en el trabajo de otros auditores. El Tribunal y los auditores públicos de los Estados miembros tendrían que intensificar su cooperación para alcanzar este objetivo.

IX

El presente análisis establece un programa que puede permitir el diálogo y la elaboración de soluciones en el futuro.

01

El Tribunal de Cuentas Europeo, en calidad de auditor externo independiente de la Unión Europea (UE), pretende contribuir a la transparencia y a la rendición de cuentas de la gobernanza de la Unión. Este compromiso constituye el hilo conductor de las auditorías periódicas que realiza el Tribunal de los ingresos y gastos de la UE. Tras la crisis financiera, es el momento oportuno de valorar los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE existentes con vistas a reforzarlos en el futuro.

Finalidad del análisis panorámico

02

Los análisis panorámicos constituyen un nuevo tipo de producto del Tribunal y tratan distintos temas sobre la base de los trabajos de investigación y la experiencia y conocimientos acumulados del Tribunal.

03

El presente análisis panorámico es el primero de los dos previstos y está dedicado a los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE, mientras que el segundo expone los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE.

04

Estos análisis constituyen una importante base para la consulta y el diálogo del Tribunal con las partes interesadas en sus trabajos y para su futura labor de fiscalización, y permiten al Tribunal presentar observaciones sobre cuestiones no necesariamente susceptibles de fiscalización en sí mismas pero que, sin embargo, revisten importancia para la rendición de cuentas y el mandato de fiscalización del Tribunal.

05

Mediante la evaluación de los actuales dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE y la determinación de los correspondientes desafíos, el presente análisis pretende fomentar la reflexión y el debate sobre un asunto verdaderamente importante para la legitimidad democrática del sistema institucional de la UE. Por este motivo, no se ofrecen «recomendaciones de auditoría» específicas, pero sí numerosas indicaciones sobre cuestiones que los responsables políticos, los legisladores y los auditores públicos europeos deberían plantear y abordar.

Estructura del presente informe

06

El presente informe consta de cuatro partes:

- o La **parte I** describe las características esenciales de un marco de rendición de cuentas, la función de la fiscalización para mejorar la rendición de cuentas y los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización actualmente en vigor a escala de la UE.
- o La **parte II** hace referencia al debate público sobre el refuerzo de la rendición de cuentas a escala de la UE y presenta los principales desafíos para la rendición de cuentas y la fiscalización identificados por el Tribunal, entre los que se incluyen la actuación intergubernamental de los Estados miembros de la Unión, el impacto y los resultados logrados con las políticas de la UE, la cooperación con los socios externos, la movilización de la financiación privada para complementar la inversión pública y las nuevas entidades o responsabilidades de la UE.
- o La **parte III** expone los desafíos existentes como resultado de la crisis financiera y la respuesta de la UE hasta la fecha, en particular para asegurar la estabilidad financiera, reforzar la supervisión del sector financiero y mejorar la supervisión económica y presupuestaria.
- o La **parte IV** presenta un resumen de los desafíos y de las reflexiones necesarias para el futuro.

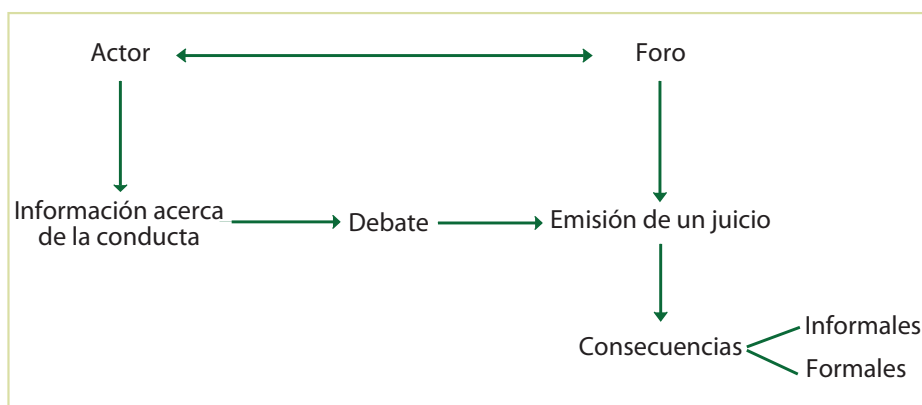
La obligación de rendición de cuentas pública

07

En un modelo general (véase el **gráfico 1**), la rendición de cuentas se describe como la relación entre «actores» y un «foro», en el que los actores informan al foro acerca de su conducta y del rendimiento logrado con su actuación. Asimismo, el foro está investido de la autoridad para juzgar a los actores y les exige, si es necesario, que adopten medidas correctoras.

Gráfico 1

Rendición de cuentas como relación social: aspectos clave



© Prof. Mark A.P. Bovens (véase el gráfico 1, «Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework», *European Law Journal*, vol. 13, nº 4, julio de 2007, p. 454).

08

Este modelo facilita la evaluación de algunos desafíos importantes relacionados con los marcos de rendición de cuentas en general:

- los actores de las instituciones públicas pueden encontrarse con el problema de tener que tratar con numerosos estratos y dimensiones de la gobernanza en múltiples foros para el control de las actuaciones, esto es, «multitud de ojos» que se encargan de la supervisión;
- los parlamentos y otras autoridades encargadas del control de los órganos públicos se enfrentan al desafío de estructuras ejecutivas con numerosos estratos u operadores, lo que dificulta la determinación de quién debe ser considerado responsable; se suele hacer referencia a esta circunstancia como el problema de «multitud de manos»;
- otro desafío que se plantea tiene que ver con aquello de lo que se debe rendir cuentas; es posible que los parlamentos se vean confrontados a la disyuntiva de hacer hincapié en el control de los recursos —en especial de los recursos financieros— o de centrarse en los impactos y resultados;
- por último, la rendición de cuentas abarca mucho más que el control legislativo y parlamentario; las entidades públicas se enfrentan al desafío de gestionar las relaciones con el público en general, así como con su personal, sus principales clientes y otras partes interesadas.

Parte I. Rendición de cuentas y fiscalización

09

Estas cuestiones y sus problemas conexos son aún más complejos, si cabe, a escala de la UE. Tal y como se demuestra en las partes II y III que se exponen a continuación, en los sistemas institucionalmente complejos de la Unión surgen dificultades cuando falta claridad en las competencias o existen lagunas o redundancias de control.

10

En el preámbulo a la reciente Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) nº C2, la rendición de cuentas se describe del siguiente modo: «En una democracia, se crean estructuras y se empodera a los representantes electos para implementar la voluntad de la población y actuar en su nombre a través del legislativo y ejecutivo. Un riesgo que se debe considerar en las instituciones públicas en democracia es que el poder y los recursos se administren o utilicen inadecuadamente, conllevando a un desgaste de la confianza que puede socavar la esencia del sistema democrático. Por lo tanto, resulta crucial que los ciudadanos de un país puedan pedir cuentas a sus representantes. Los representantes electos de manera democrática solo podrán ser responsabilizados si, a su vez, ellos pueden responsabilizar a aquellos que implementaron sus decisiones»¹.

Contribución de la fiscalización a la rendición de cuentas

11

Los auditores públicos son un componente importante de la rendición de cuentas. Su principal objetivo es ofrecer un examen independiente, eficaz y creíble del uso de los recursos públicos².

12

La ISSAI 12 explica la función de la fiscalización en lo relativo a la rendición de cuentas del siguiente modo: «La fiscalización del sector público, tal y como la defienden las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), es un factor importante a la hora de marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos. La fiscalización de gobiernos y entidades públicas por parte de las EFS tiene un impacto positivo en la confianza de la sociedad, al hacer que los responsables de los recursos públicos piensen cómo utilizar correctamente dichos recursos. Este conocimiento respalda los valores deseados y sustenta los mecanismos de rendición de cuentas, que a su vez, conducen a mejores decisiones. Una vez que se han hecho públicos los resultados de la fiscalización de las EFS, los ciudadanos pueden pedir cuentas a los responsables de los recursos públicos. De esta manera, las EFS promueven la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública. En ese sentido, una EFS independiente, eficaz y creíble resulta un componente esencial dentro de un sistema democrático en el que la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad son partes indispensables para una democracia estable»³.

1 ISSAI 12: «El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores – marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos». Intosai, marzo de 2013, preámbulo, apartado 2.

2 ISSAI 1: Declaración de Lima.

3 ISSAI 12: «El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores – marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos». Preámbulo, apartado 1. Aprobado por el XXI Incosai, 2013.

13

La estructura de gobernanza de la UE, compuesta de múltiples estratos, exige la cooperación y la coordinación entre la Unión y los Estados miembros, y también entre los distintos niveles de la administración dentro de los Estados miembros, y requiere además una cooperación y coordinación proporcionales entre los parlamentos y los auditores públicos a todos los niveles. Dicha cooperación debería llevar consigo un control exhaustivo de los recursos financieros públicos, incluidas las garantías sobre la exactitud de las cuentas financieras, la evaluación de la conformidad de las operaciones con las normas aplicables y la evaluación del rendimiento en los resultados conseguidos (economía, eficiencia y eficacia).

14

El Tribunal ha señalado **seis elementos clave** de la rendición de cuentas y la fiscalización (véase el **cuadro 1**), cada uno de los cuales representa un eslabón en una cadena, por lo que cualquier insuficiencia que se produzca puede socavar en cualquier momento la eficacia de todo el conjunto.

Cuadro 1

Seis elementos clave para la rendición de cuentas y la fiscalización

1.	Funciones y responsabilidades	→	Funciones y responsabilidades asignadas a todos los órganos de la UE y otros que intervienen en la ejecución de las políticas y la gestión de los fondos.
2.	Información y presentación de informes	→	Requisitos para que los gestores públicos proporcionen a tiempo información suficiente, pertinente y exacta y comuniquen los aspectos relativos a la ejecución de los resultados con fines de rendición de cuentas.
3.	Control democrático y fiscalización	→	Dispositivos y posibilidades de control democrático y examen de los gestores públicos por parte de los parlamentos.
4.	Consecuencias y realimentación	→	Mecanismos destinados a asegurar que los resultados de la supervisión y el examen públicos se toman en consideración en los procedimientos legislativos y presupuestarios.
5.	Mandato de fiscalización	→	Nombramiento de auditores externos independientes con competencias para llevar a cabo una amplia gama de fiscalizaciones (auditoría financiera, de conformidad y de gestión), con derecho a acceder a la información necesaria y obligación de informar a los parlamentos y a la ciudadanía.
6.	Presentación de informes y seguimiento de la fiscalización	→	Disposiciones para el seguimiento y la comunicación de los resultados de la fiscalización.

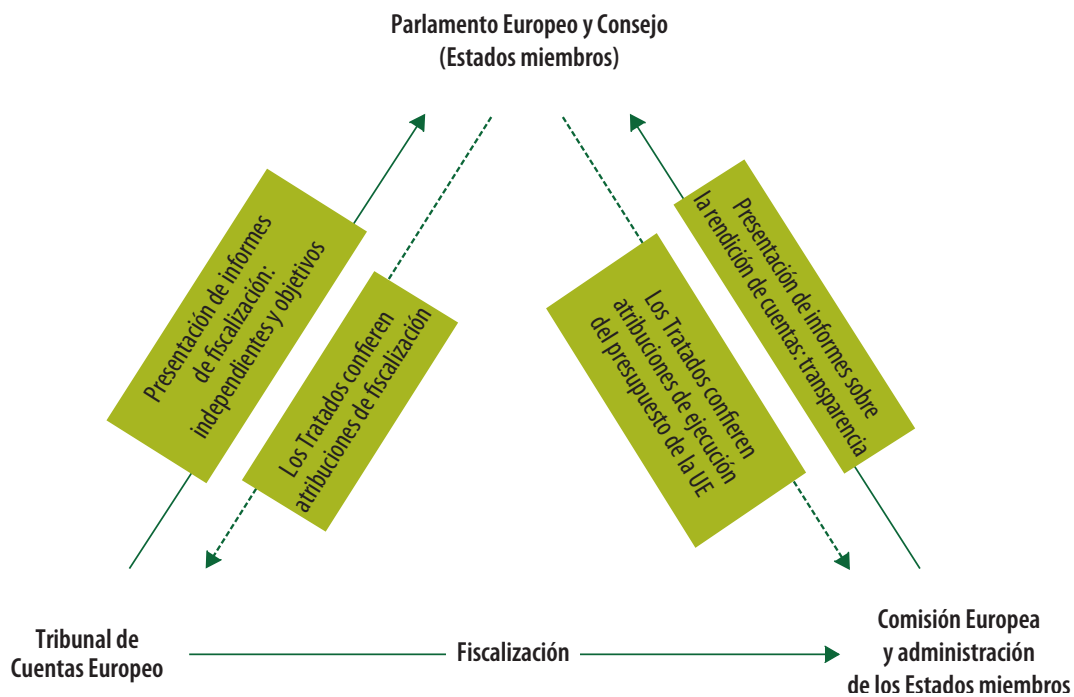
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Rendición de cuentas y fiscalización del presupuesto de la UE

15

El marco de rendición de cuentas de la gestión y el control financiero de la UE incluye tres funciones principales: el Parlamento Europeo y el Consejo, que se encargan del control democrático; la Comisión y otros órganos de la UE, que tienen asignadas competencias ejecutivas; y el Tribunal de Cuentas Europeo, que actúa en calidad de entidad fiscalizadora de la UE (véase el **gráfico 2**).

Gráfico 2 Marco de rendición de cuentas de la gestión y los controles financieros de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

16

Un examen externo e independiente llevado a cabo por el Tribunal ofrece garantías sobre:

- la **fiabilidad** de las cuentas de la UE;
- la **legalidad y la regularidad** de los ingresos y gastos subyacentes del presupuesto de la UE;
- la **buena gestión financiera** de los fondos europeos en cuanto a economía, eficiencia y eficacia.

17

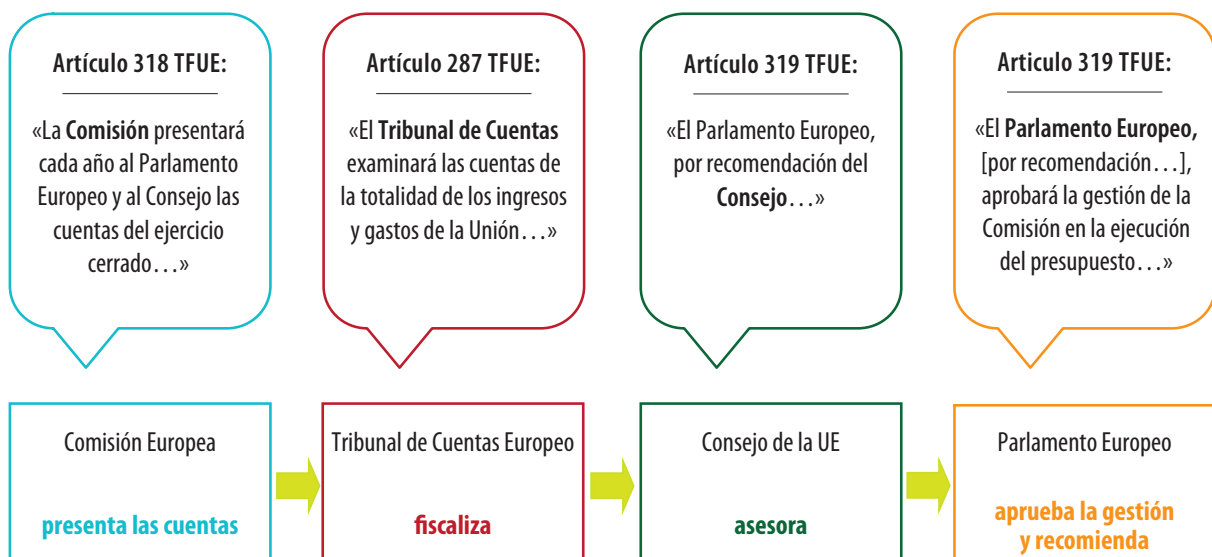
La fiscalización del Tribunal constituye uno de los eslabones de una cadena más larga de mecanismos de responsabilización financiera en el ámbito de la gestión compartida. A escala de la UE se verifican las cuentas rendidas por la Comisión ante el Parlamento Europeo. A su vez, la Comisión depende de un sistema de gestión y auditoría implantado en los Estados miembros. El uso de los fondos europeos por parte de los distintos Estados miembros también es objeto de examen a cargo de sus respectivos parlamentos.

18

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prevé un mecanismo específico de rendición de cuentas con respecto al presupuesto de la UE que se conoce como «procedimiento de aprobación de la gestión», en el que participan cuatro importantes instituciones de la UE: el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo (véase el **gráfico 3**).

Gráfico 3

El procedimiento de aprobación de la gestión para el presupuesto de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Rendición de cuentas de la UE más allá del presupuesto de la Unión: control de entidades, instrumentos, medidas políticas, ejecución y resultados

19

La rendición de cuentas no se limita al uso del dinero de los contribuyentes a través del presupuesto general de la UE, sino que también incluye los siguientes aspectos:

- las decisiones políticas adoptadas y los objetivos fijados;
- los resultados y los efectos de las políticas de la UE;
- el uso de los fondos de origen privado o internacional que se movilizan para ejecutar las políticas de la UE y la conformidad de estos proyectos con las estrategias de la Unión;
- la eficacia de las respuestas de la UE a los riesgos sistémicos que amenazan a los intereses financieros de la Unión y de sus Estados miembros.

20

Existen diversos canales por los cuales se puede lograr la rendición de cuentas en un sentido amplio. El primero de ellos es la rendición de cuentas democrática, es decir, la de la Comisión Europea ante el Consejo (que está compuesto por representantes ministeriales de los Estados miembros, responsables a su vez ante sus parlamentos nacionales) y el Parlamento Europeo. Un segundo canal es la rendición de cuentas ante los ciudadanos de la UE. Para los cargos electos, esto supone aceptar el veredicto de los votantes por medio de las elecciones y de otros mecanismos de participación democrática en las opciones públicas. Sin embargo, no todos los órganos públicos son electos, e incluso aquellos que lo son deben rendir cuentas de su actuación en el tiempo transcurrido entre una elección y otra. Una tercera forma de rendición de cuentas es el respeto del Estado de Derecho, esto es, la rendición de cuentas jurídica, que se establece a través de los tribunales de justicia, y una cuarta es la rendición de cuentas administrativa y financiera, que constituye el principal punto de atención de los auditores públicos, incluido el Tribunal.

21

Las autoridades políticas y ejecutivas de la UE deben asumir la responsabilidad política por los objetivos que fijan y las decisiones que adoptan. En general, los auditores públicos, incluido el Tribunal, se abstienen de cuestionar el valor de los objetivos políticos fijados en el proceso político de la UE. Por lo general, el Tribunal solo aborda dichos objetivos de modo limitado, cuando alguna de las demás instituciones intervinientes en el proceso legislativo de la UE le solicita formalmente un dictamen.

22

Una de las finalidades de la fiscalización es estudiar los efectos de las políticas una vez se ejecutan y si esos efectos tienen que ver con las intenciones declaradas de dichas políticas. No obstante, evaluar la eficacia resulta con frecuencia difícil, y esa dificultad se puede ver agravada cuando los objetivos declarados son vagos o no son coherentes con las intenciones políticas reales.

23

Por tanto, resulta difícil trazar una línea precisa entre la ejecución de las políticas, que constituye una preocupación legítima de las auditorías de gestión, y el valor de la política, que en principio debería dejarse fuera del alcance de la fiscalización. Es muy difícil evaluar la eficacia de las políticas en términos de efectos sin tener en cuenta el grado en que su concepción influye en unos resultados deficientes. Los informes especiales del Tribunal incluyen una serie de recomendaciones a este respecto.

24

Las cuestiones planteadas anteriormente se abordan de manera pormenorizada en otras partes del texto con la finalidad de acentuar su importancia en relación con los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

18

Necesidad de mejorar la rendición de cuentas de la UE

25

Tras varios años de crisis financiera, la reputación de algunos gobiernos e instituciones ha quedado seriamente dañada. La calidad de la gobernanza de las economías altamente interdependientes de la UE y el papel conexo de algunas instituciones de la Unión se han cuestionado y ampliado en algunos casos. La fe y la confianza de la opinión pública en las instituciones y políticas de la UE se han ido reduciendo durante este período; en otoño de 2007, el 48 % de los ciudadanos confiaban en la UE⁴. Cinco años más tarde, en la primavera de 2012, el nivel de confianza había caído hasta el 31 %⁵.

26

El Tribunal y las entidades fiscalizadoras superiores de los Estados miembros han subrayado la importancia de aplicar los principios de transparencia y rendición de cuentas de modo coherente y consistente, para todos los fondos públicos utilizados en respuesta a la crisis⁶.

27

Esta petición también fue secundada por los presidentes del Consejo Europeo, la Comisión, el Eurogrupo y el Banco Central Europeo en las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2012, en las que se esbozó una visión de una verdadera unión económica y monetaria basada en cuatro módulos. Los tres primeros tienen que ver con el desarrollo de los marcos financiero, fiscal y económico de la UE, mientras que el cuarto reconoce específicamente la necesidad de garantizar la rendición de cuentas y la legitimidad democráticas. Hasta la fecha se han abordado los componentes del cuarto módulo caso por caso para las diferentes propuestas de instrumentos políticos.

- 4 Véase el Eurobarómetro Estándar, ediciones de primavera de 2007 y primavera de 2012. Comisión Europea, Dirección General de Comunicación (enlace: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_publ_en.pdf).
- 5 El 60 % de los encuestados por el Eurobarómetro (primavera de 2012) manifestó que no confiaba en la UE (frente al 31 % que sí confiaba en la Unión). En la encuesta de otoño de 2012 se constató una ligera mejoría (un 57 % de desconfianza frente al 33 % de confianza), aunque, no obstante, en veinte de los veintisiete Estados miembros de la Unión una mayoría de ciudadanos seguía sin confiar en la Unión.
- 6 Véase la Declaración de 2013 del Comité de Contacto de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la Unión Europea: «La importancia de unas disposiciones adecuadas sobre auditoría y rendición de cuentas en la unión económica y monetaria (UEM) y en la gobernanza económica de la UE»; (www.contactcommittee.eu).

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

Principales desafíos de la UE en materia de rendición de cuentas y fiscalización

28

En respuesta a la petición de intensificar la rendición de cuentas, el Tribunal ha identificado una serie de desafíos específicos (véase el **cuadro 2**).

Cuadro 2

Seis ámbitos que presentan desafíos en materia de rendición de cuentas y fiscalización a escala de la UE

	Ámbitos	Naturaleza del desafío	Apartados
1.	Acciones coordinadas entre la UE y los Estados miembros →	Garantizar un control público y una fiscalización coordinados a escala nacional y de la UE para las acciones coordinadas.	30–42
2.	Fondos gestionados en asociación con terceros →	Establecer la obligación de rendir cuentas respecto de los fondos gestionados en asociación con terceros (socios externos o del sector privado). Satisfacer las necesidades de transparencia y rendición de cuentas de las partes interesadas públicas y de otro tipo que participan en las asociaciones.	43–65
3.	Arquitectura de la UE de distintas velocidades y de políticas variables →	Asegurar el control democrático y una fiscalización exhaustiva para los grupos de Estados miembros y terceros países que participan en las distintas políticas o instrumentos.	66–76
4.	Configuración de la UE (instituciones y órganos) →	Garantizar la supervisión eficiente y eficaz y la fiscalización de la totalidad de las instituciones y órganos de la UE.	77–114
5.	Gestión financiera y del rendimiento →	Mejorar la rendición de cuentas respecto de la calidad global de la gestión financiera y del rendimiento de la UE.	115–139
6.	Impacto y resultados de las políticas →	Realizar un seguimiento y evaluar el impacto y los resultados de la política de la UE.	140–149

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

29

Estos ámbitos se examinan a continuación y de forma pormenorizada en las secciones correspondientes a la **parte II**.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

1. Acción coordinada de la UE y de los Estados miembros

30

En la mayoría de los ámbitos políticos contemplados en los Tratados de la UE, las competencias se reparten entre la Unión y sus Estados miembros. Por ejemplo, varias políticas de la UE dependen en gran medida de los recursos presupuestarios de los Estados miembros (el presupuesto de la UE representa menos del 1 % del producto interior bruto (PIB), frente al 49 % del PIB de la UE gastado por los gobiernos en 2013⁷). Además, la consecución de los amplios objetivos previstos en los Tratados mediante estrategias y metas (por ejemplo, las metas correspondientes a la Estrategia Europa 2020) dependen principalmente de las acciones de los Estados miembros financiadas con cargo a sus presupuestos nacionales, y las nuevas disposiciones de coordinación económica y presupuestaria de la UE abarcan la totalidad del gasto público en la Unión, pero todas las acciones pertenecientes a este ámbito están sujetas a un complejo sistema de cooperación. En dichos casos, se requieren acciones coordinadas por la UE para lograr los objetivos comunes.

31

Esta realidad crea cadenas paralelas de rendición de cuentas. La Comisión es responsable ante el Parlamento Europeo y el Consejo por las medidas de coordinación dentro de su esfera de competencias, y puede ser fiscalizada por el Tribunal⁸. Las autoridades nacionales son responsables ante sus parlamentos por las medidas adoptadas con arreglo a la legislación nacional y por el uso de los presupuestos nacionales, y pueden ser fiscalizadas por sus entidades fiscalizadoras superiores.

32

El desafío que se plantea es que la rendición de cuentas en el caso de la mayoría de las acciones coordinadas está fragmentada. Las responsabilidades se reparten entre los respectivos parlamentos y entidades fiscalizadoras de los Estados miembros. Asimismo, cuando se pretende con las acciones políticas abordar el riesgo sistémico supranacional pero la intervención política tiene lugar a través de la coordinación por la UE de los Estados miembros, la Unión se enfrenta al desafío de coordinar el control de sus parlamentos con el ejercido por sus entidades fiscalizadoras.

33

Proporcionar una perspectiva completa de las finanzas públicas y las políticas coordinadas entre los Estados miembros y la UE requiere también la coordinación y la cooperación entre todos los parlamentos y entidades fiscalizadoras superiores. Dicha coordinación supera con creces lo necesario para la fiscalización del presupuesto de la UE.

- 7 Datos de Eurostat sobre el gasto general total de las administraciones públicas como porcentaje del PIB (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>).
- 8 Tanto si la Comisión emplea los fondos de manera indirecta, a través de los Estados miembros, como si lo hace de modo directo, estos gastos están sujetos a la fiscalización del Tribunal.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

Coordinación de la Estrategia Europa 2020

34

En la Estrategia Europa 2020 se pueden encontrar numerosos ejemplos de acciones coordinadas. Tal y como observa la Comisión, el éxito de la Estrategia Europa 2020 depende de manera crítica de la capacidad de los Estados miembros de la Unión para desempeñar su papel en la ejecución a escala nacional de las reformas necesarias para impulsar el crecimiento con arreglo a las siete iniciativas emblemáticas⁹.

35

El marco de gobernanza para la Estrategia Europa 2020¹⁰ establece que:

- la dirección política compete al Consejo Europeo;
- la Comisión propone la estrategia, realiza un seguimiento de la ejecución e informa sobre los avances;
- los Estados miembros deben elaborar dos informes cada año, en los que expliquen lo que están haciendo para lograr la consecución de las metas nacionales de la Estrategia Europa 2020. Ambos informes deberán estar plenamente integrados en el procedimiento presupuestario nacional y en el Semestre Europeo, que se introdujo para mejorar la coordinación política en toda la UE.

36

Los mecanismos de gobernanza exigen que el Parlamento Europeo participe en el diálogo que conduzca a las decisiones finales adoptadas por el Consejo y que impulse el debate en los parlamentos nacionales y entre unos parlamentos y otros. No obstante, la estrategia no prevé explícitamente que ningún parlamento supervise su ejecución o resultados, ni prevé una fiscalización coordinada entre los correspondientes niveles de los Estados miembros y de la UE.

Coordinación presupuestaria y económica con arreglo al Semestre Europeo

37

El Semestre Europeo pretende racionalizar los procesos de coordinación económica y presupuestaria tanto nacionales como europeos e incluye un estricto calendario anual para la recogida, el análisis y la evaluación de una amplia gama de indicadores económicos. En los apartados 174 a 176 y en el **gráfico 7** de la **parte III** se detallan las implicaciones de este refuerzo de la función de coordinación de la UE.

9 COM(2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010: «Europa 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», Resumen, apartados 2 y 7, pp. 5-6.

10 COM(2010) 2020 final, Resumen, sección 5.2, p. 33.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

38

La eficacia del marco de supervisión se basa en la actuación de los distintos intervinientes en el proceso: el Consejo toma las decisiones relativas a la coordinación y gobernanza económicas, y la Comisión asume las funciones de coordinación y vigilancia. Asimismo, todos los reglamentos prevén que se presente información al Parlamento Europeo a fin de establecer un diálogo sobre las distintas constataciones y recomendaciones.

Instrumentos intergubernamentales

39

De modo similar, algunas medidas de respuesta a la crisis económica y financiera también exigen la acción coordinada de los Estados miembros, regulada mediante acuerdos o tratados intergubernamentales. La **parte III** del presente informe ofrece un análisis más completo de las implicaciones que tienen para la rendición de cuentas y la fiscalización las medidas adoptadas por la UE en respuesta a la crisis económica y financiera.

40

En su comunicación «Un plan director para una unión económica y monetaria profunda y auténtica»¹¹ de 2012, la Comisión señaló que la legitimidad democrática es la piedra angular de una verdadera unión económica y monetaria (UEM) y debe asentarse en dos principios fundamentales:

- en primer lugar, hay que garantizar la rendición de cuentas en el mismo nivel en el que se haya tomado la decisión de ejecución correspondiente, teniendo siempre debidamente en cuenta en qué nivel surte efectos la decisión;
- en segundo lugar, en el desarrollo de la UEM y en la integración de la UE en general, el nivel de legitimidad democrática siempre debe mantenerse acorde con el grado de transferencia de la soberanía de los Estados miembros a la UE.

41

En lo que respecta al segundo principio, es preciso realizar una elección política y jurídica de acuerdo con las circunstancias, esto es, si se deben o no utilizar los mecanismos intergubernamentales ajenos al ámbito de los mecanismos existentes de rendición de cuentas de la UE. No obstante, el uso extendido de esta opción podría dar lugar a problemas en materia de rendición de cuentas y gobernanza, que habría que abordar tarde o temprano.

42

La Comisión ha recomendado que los futuros instrumentos que van a regir la UEM se diseñen en el seno del marco jurídico e institucional de la UE, que prevé, entre otros aspectos, el examen y el control del Parlamento Europeo.

11 COM(2012) 777 final/2, de 30 de noviembre de 2012.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

2. Fondos gestionados en asociación con terceros

43

En diversos ámbitos políticos, la consecución de los objetivos de la UE requiere que las instituciones europeas trabajen en asociación con terceros: bien a través de asociaciones externas (por ejemplo, terceros países u organizaciones internacionales), bien por conducto de asociaciones con el sector privado. En dichos casos, la rendición de cuentas recae en auditores externos, en la estructura de gobernanza de los organismos asociados y en los propios dispositivos de fiscalización y rendición de cuentas de la UE.

44

A fin de evitar redundancias o lagunas, los socios deben poder apoyarse en un sistema de auditoría único, lo que exige sistemas de control y comunicación suficientes y fiables que podrían conseguirse mediante una mayor promoción y verificación de los propios sistemas de auditoría interna y externa de los socios. Las secciones siguientes ofrecen ejemplos de situaciones donde se presentan dichos desafíos.

Asociaciones externas

45

La UE, por ejemplo, tiene una serie de asociaciones con autoridades no pertenecientes a los Estados miembros o con organizaciones internacionales (como las Naciones Unidas o el Banco Mundial). Se suele dar este caso cuando la Unión y sus Estados miembros deben afrontar problemas de orden mundial, como la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas, la acción para hacer frente al cambio climático o la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Las asociaciones entrañan la provisión de financiación de la UE o la realización de acciones conjuntas con la participación de órganos de la Unión.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

46

La Comisión reconoce que garantizar por la transparencia y la rendición de cuentas con respecto a las acciones llevadas a cabo con los socios puede ser especialmente difícil¹². Las auditorías de gestión del Tribunal en relación con la ayuda de la UE ejecutada a través de las organizaciones de las Naciones Unidas también han revelado la existencia de una serie de desafíos (véase el **recuadro 1**).

47

Si la UE decide trabajar con socios y confiar en sus sistemas de control y presentación de informes, tendría que promover y garantizar un alto nivel de transparencia y rendición de cuentas.

48

La UE utiliza el **apoyo presupuestario** para ofrecer asistencia a más de setenta países mediante la transferencia de fondos, que se programa y administra por los sistemas nacionales de gestión de finanzas públicas. Al prestar apoyo presupuestario, la Comisión debe cumplir unas condiciones específicas y demostrar que los Estados beneficiarios cumplen las condiciones generales de admisibilidad.

49

Las acciones de donantes múltiples, coordinadas por las Naciones Unidas o el Banco Mundial, gestionan fondos procedentes de donantes, que se agrupan y no se asignan a ningún fin específico. En tales circunstancias, la Comisión depende de los sistemas de control financiero de las Naciones Unidas¹³.

12 Por ejemplo, SEC (2010) 409 final, de 1 de abril de 2010: «Innovative Financing at a global level» (Financiación innovadora a escala mundial), p. 14, sección 2.5, en el contexto de la cooperación en materia de financiación innovadora, y COM(2011) 218 final, de 19 de abril de 2011: «Reforzar la responsabilidad de la UE en la financiación para el desarrollo con vistas a la evaluación inter pares de la ayuda oficial al desarrollo de la UE», p. 7, apartado 1, en el contexto de la financiación relacionada con el cambio climático.

13 Los pagos efectuados en 2012 a las organizaciones internacionales con cargo al presupuesto general ascendieron a 1 400 millones de euros, y más de la mitad se canalizaron a través de proyectos multidonantes. Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2012, apartado 7.6, nota a pie de página 3.

Recuadro 1

Seguimiento deficiente de la ejecución y del logro de resultados por parte de las Naciones Unidas

En su Informe Especial nº 15/2009, el Tribunal señalaba que:

- Aunque la Comisión comprueba los sistemas de gestión financiera de sus socios de las Naciones Unidas (mediante un análisis de cuatro pilares), depende de los informes elaborados por las Naciones Unidas para confirmar el funcionamiento práctico de los sistemas de control y la consecución de resultados. En el momento de la fiscalización, la Comisión aún no había podido obtener información suficiente de las Naciones Unidas a ese respecto (Resumen, apartado IV).
- El grupo de auditores externos de las Naciones Unidas no ofrece a la Comisión pruebas satisfactorias de que se apliquen en la práctica los procedimientos de control financiero, y el Tribunal ha tenido dificultades al fiscalizar el uso de los fondos europeos que transitan por las Naciones Unidas (Resumen, apartado V).

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

50

En su Informe Anual relativo al ejercicio 2012, el Tribunal señaló dificultades en dos ámbitos concretos: apoyo presupuestario y proyectos multidonantes.

- En el caso del apoyo presupuestario, la auditoría de regularidad del Tribunal no puede abarcar la fase siguiente al pago de la ayuda al país socio. A partir de ese momento, la responsabilidad por dichos fondos se inscribe en los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización del país receptor¹⁴.
- En el caso de los gastos de la UE ejecutados con apoyo presupuestario, de las acciones multidonantes y de los instrumentos de cooperación similares, el complejo sistema de normas y procedimientos (incluidos los relativos a la licitación y adjudicación de contratos) implica que el riesgo para la regularidad es elevado. No obstante, la naturaleza de estos instrumentos y las condiciones de pago limitan el grado en que las operaciones son proclives a errores según la definición de la auditoría de regularidad del Tribunal¹⁵.

Movilización de la financiación procedente del sector privado

51

Una serie de actividades de la UE implica el recurso a la financiación privada, de modo directo o indirecto. Esto incluye las actividades de empréstitos y préstamos de los órganos de la UE, como el Banco Europeo de Inversiones, así como el uso del presupuesto de la UE para movilizar la inversión del sector privado. La movilización de la financiación privada con los fondos europeos parece que tiende a aumentar. La Estrategia Europa 2020 pone de relieve que la inversión en el crecimiento requerirá la movilización de la financiación privada, y que «Europa debe también hacer todo lo que pueda para movilizar sus medios financieros, explorar nuevas formas de utilizar una combinación de finanzas privadas y públicas y crear instrumentos innovadores para financiar las inversiones necesarias»¹⁶. El Marco Financiero Plurianual del período 2014-2020 también hace especial hincapié en el papel del sector privado para potenciar las inversiones y en la función de los instrumentos financieros para reforzar el posible impacto del presupuesto de la UE¹⁷.

52

De conformidad con el nuevo Reglamento Financiero¹⁸, la UE podrá colaborar con el sector privado en un marco de asociaciones público-privadas a fin de ofrecer apoyo financiero alternativo para las actividades y los proyectos de la UE. Entre los desafíos planteados en relación con estos instrumentos cabe mencionar la necesidad de contar con un grado adecuado de transparencia y rendición de cuentas para los fondos públicos. Asimismo, también es preciso medir el rendimiento de dichos instrumentos en relación con los objetivos perseguidos por las actividades financiadas.

14 Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2012, apartados 7.6 a 7.8.

15 Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2012, apartados 7.5 y 7.6.

16 COM(2010) 2020 final, p. 27.

17 COM(2011) 500 final, de 28 de junio de 2011, «Un presupuesto para Europa 2020 – Primera parte», p. 11.

18 Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1) y Reglamento Delegado (UE) n° 1268/2012 de la Comisión, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L 362 de 31.12.2012, p. 1).

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

53

Los fondos europeos utilizados en los instrumentos financieros y en las asociaciones público-privadas son fiscalizados por el Tribunal y examinados por el Parlamento en el proceso general de aprobación de la gestión. No obstante, y debido a su propia naturaleza, estos instrumentos implican desafíos en materia de gobernanza, fiscalización y control parlamentario, tal y como se describe en las secciones que aparecen a continuación.

54

Los **instrumentos financieros** pueden adoptar la forma de instrumentos de capital, de capital riesgo o de deuda (como préstamos, garantías o riesgo compartido con las entidades financieras a fin de movilizar el posible impacto de la financiación de la UE), con el objetivo de paliar insuficiencias del mercado o situaciones de inversión infraóptimas y de lograr un efecto de palanca de la financiación de la UE. Los instrumentos financieros podrán ejecutarse con arreglo a la gestión centralizada (directa o indirecta) y en régimen de gestión compartida con los Estados miembros (denominados, en general, instrumentos de ingeniería financiera).

55

En el caso de instrumentos financieros en régimen de gestión indirecta¹⁹, la Comisión se encarga de fijar los objetivos políticos y las orientaciones estratégicas de los fondos gestionados con arreglo a la gestión centralizada, participa en las estructuras de gobernanza de dichos instrumentos, y es responsable en última instancia del uso de los fondos europeos.

56

La Comisión ha enumerado una serie de deficiencias en los dispositivos de fiscalización y rendición de cuentas de los instrumentos financieros con arreglo al Marco Financiero Plurianual anterior, correspondiente al período 2007-2013²⁰. El Tribunal también ha identificado una serie de desafíos, en particular en lo relativo a los instrumentos de ingeniería financiera en régimen de gestión compartida con los Estados miembros (véase el **recuadro 2**).

57

Las nuevas normas aprobadas para los instrumentos financieros²¹, aplicables con arreglo al Marco Financiero Plurianual vigente, tienen como fin garantizar la coherencia de las normas, las prácticas de gestión y los requisitos de control y comunicación en todos los instrumentos financieros. Además, la Comisión informará cada año al Parlamento Europeo y al Consejo acerca del rendimiento de todos los instrumentos financieros²².

- 19 Con arreglo al artículo 58, apartado 1, letra c), y al artículo 139, apartado 4, del Reglamento Financiero sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, la Comisión podrá confiar la ejecución de los instrumentos financieros a: «ii) organizaciones internacionales y sus agencias; iii) el BEI y el Fondo Europeo de Inversiones; v) organismos de Derecho público; vi) organismos de Derecho privado investidos de una misión de servicio público, en la medida en que presenten garantías financieras suficientes». Estas entidades «podrán confiar parte de la ejecución a intermediarios financieros, bajo su responsabilidad».
- 20 COM(2011) 662 final: «Marco para la próxima generación de instrumentos financieros innovadores – Plataformas de instrumentos de capital y de deuda de la UE», Comisión Europea, 2011.
- 21 Título VIII, artículos 139 y 140 del Reglamento Financiero [Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012].
- 22 Artículo 140, apartado 8, del Reglamento Financiero.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

Recuadro 2

Ejemplos de deficiencias en la actual cadena de rendición de cuentas y fiscalización para los instrumentos de ingeniería financiera

El Tribunal ha identificado las siguientes deficiencias principales²³:

- insuficiencia de las normas sobre el efecto de palanca y la rotación de fondos;
- la posibilidad de comprometer dotaciones excesivas para instrumentos financieros;
- la posibilidad de recurso injustificado al trato preferente del sector privado;
- falta de claridad de las condiciones de subvencionabilidad para los fondos de operaciones.

Los instrumentos financieros presentan riesgos y problemas, por ejemplo en la contabilización del uso de los fondos europeos, en su supervisión y titularidad y en la capacidad de la Comisión para gestionarlos.

El Tribunal identificó igualmente insuficiencias en el marco reglamentario.

23 Dictamen nº 7/2011.

58

A fin de cumplir las exigencias del nuevo Reglamento Financiero, la Comisión procedió a firmar acuerdos marco financieros y administrativos con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), que establecían los requisitos operativos y de comunicación financiera con estos dos órganos, así como requisitos en materia de auditoría²⁴ en el caso de los instrumentos financieros en régimen de gestión centralizada que se iban a establecer para el período 2014-2020 y a confiar al BEI y al FEI.

59

En lo que respecta a los instrumentos financieros en régimen de gestión compartida, el Reglamento sobre disposiciones comunes²⁵ establece los tipos de instrumentos y los tipos de ejecución, así como los requisitos en materia de comunicación, y fija reglas homogéneas para los instrumentos financieros a fin de asegurar una información y un seguimiento coherentes de los logros de la política en todos los Estados miembros.

60

Aún es demasiado pronto para afirmar si la aplicación de estas nuevas normas será suficiente para abordar todas las deficiencias.

24 El acuerdo marco financiero y administrativo requiere que un revisor externo e independiente proporcione garantías sobre los estados financieros de los instrumentos, y que determine que los sistemas de control del instrumento funcionen adecuadamente y que las operaciones subyacentes sean legales y regulares.

25 Título IV del Reglamento (UE) nº 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320) («Reglamento sobre disposiciones comunes»).

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

61

Las asociaciones público-privadas son una forma de cooperación entre las autoridades públicas y el sector privado. Las asociaciones público-privadas tradicionales se constituyen normalmente en los Estados miembros para crear infraestructuras o servicios públicos, y por lo general se rigen por el Derecho privado. Su objetivo es promover la eficiencia de los servicios públicos compartiendo el riesgo y aprovechando los conocimientos especializados del sector privado.

62

Entre los tipos específicos de asociaciones público-privadas se incluyen: el modelo BOO (Build-Own-Operate: construcción-posesión-explotación) sin transferencia de activos hacia el sector privado; el modelo BBO (Buy-Build-Operate: adquisición-construcción-explotación), con ventas de activos públicos a una asociación público-privada para la mejora y prestación de servicios; el modelo BOT (Build-Operate-Transfer: construcción-explotación-transferencia), que construye, explota y transfiere transcurrido un determinado plazo de tiempo; y el modelo DBFO (Design-Build-Finance-Operate: diseño-construcción-financiación-explotación), que es similar al modelo BOT.

63

A escala de la UE, las asociaciones público-privadas se establecen para gestionar determinados fondos europeos (como las empresas comunes, creadas principalmente en el ámbito de la investigación) o se convierten en sí mismas en beneficiarias de dichos fondos. Las asociaciones público-privadas constituyen en esencia una forma de contratación pública regida por las normas europeas de adjudicación pública, y tienen que ser compatibles con las normas europeas referentes al funcionamiento del mercado interior, al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, a la contratación y concesiones públicas y a la competencia.

64

Los **instrumentos mixtos** combinan distintos tipos de ayuda para las acciones exteriores, como la bonificación de intereses, la asistencia técnica, las subvenciones directas, la garantía de préstamos y una dotación de costes y capital riesgo. Los instrumentos mixtos se ejecutan principalmente a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI). El Parlamento ha solicitado en diversas ocasiones más información y de mejor calidad en el contexto del Fondo Europeo de Desarrollo o por parte de la Comisión y el BEI (véase el apartado 107).

65

La rendición de cuentas en el caso de las asociaciones público-privadas y los instrumentos mixtos depende de las disposiciones aplicables a los intermediarios encargados de la gestión de dichos instrumentos, así como de las disposiciones a escala de cada instrumento. Las cuestiones ligadas a la rendición de cuentas y la fiscalización de intermediarios como el BEI y el FEI se expondrán detalladamente más adelante (véanse los apartados 103 a 110), mientras que la rendición de cuentas a escala del instrumento requeriría un análisis caso por caso.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

3. Una UE de distintas velocidades y arquitectura de políticas variable

66

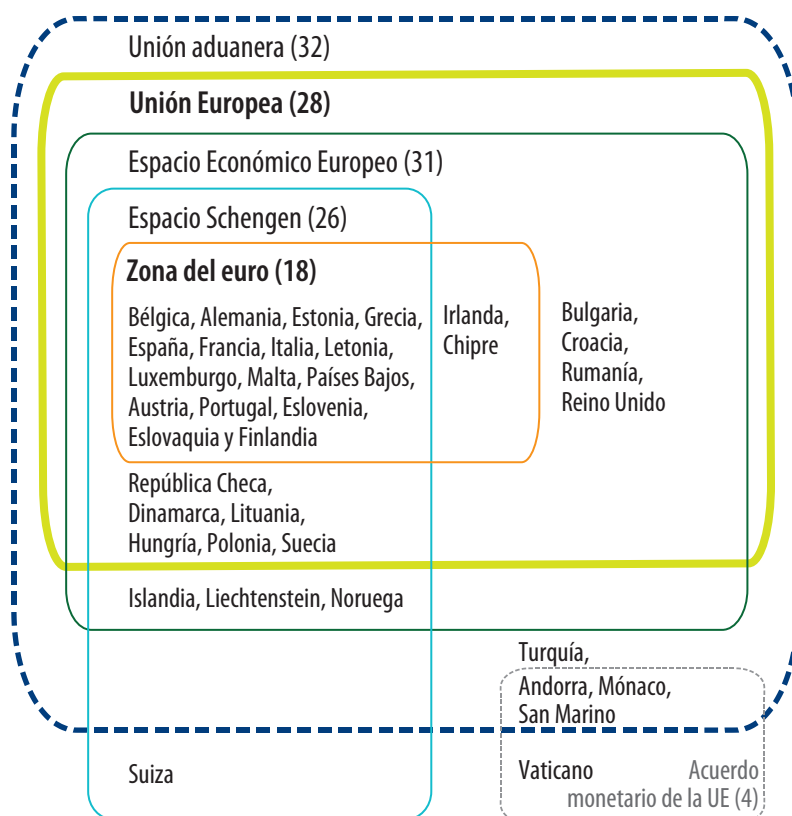
Se siguen desarrollando diversas formas de integración más sólida en el seno de la UE y dentro del contexto económico y político europeo más amplio, pero no todos los Estados miembros se encuentran en condiciones de avanzar al mismo ritmo, o no desean hacerlo. Por tanto, algunas iniciativas avanzan únicamente con la participación de un grupo de Estados miembros o terceros países. Esto provoca el llamado fenómeno de la «Europa de distintas velocidades» (véase el **gráfico 4**).

67

La zona del euro constituye un ejemplo importante de subconjunto de Estados miembros que adoptan un acuerdo político concreto por delante o al margen de otros Estados miembros, como resultado del cual han surgido una compleja arquitectura de políticas, mecanismos de gobernanza y cuestiones relativas al control parlamentario o la fiscalización.

Gráfico 4

Una Unión de distintas velocidades y cooperación con terceros países



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

Distintos niveles de integración entre los Estados miembros en diversos ámbitos políticos

68

Conforme ha ido aumentando el número de Estados miembros de la Unión, más difícil ha resultado alcanzar la unanimidad sobre las distintas iniciativas políticas y, por tanto, cada vez es más probable que algunos Estados avancen a un ritmo distinto al de los demás. De las siguientes opciones pueden resultar numerosos subconjuntos:

- **Opción de participación, exclusión voluntaria y excepciones:** deja al Estado miembro la opción de aplicar o no determinadas políticas de la UE²⁶.
- **Cooperación reforzada:** un conjunto de países podría acordar cooperar en cuestiones políticas concretas (por ejemplo, la patente de la UE²⁷, la regulación del divorcio²⁸ y la propuesta de impuesto sobre las transacciones financieras²⁹).
- **Tratados conexos:** existen tratados que han sido firmados al margen del marco jurídico de la UE por un subconjunto de Estados miembros de la Unión. Por ejemplo, el Tratado de Schengen se acordó en 1985 de este modo, aunque posteriormente se incorporó al Derecho de la UE mediante el Tratado de Ámsterdam. Otros ejemplos son el Mecanismo Europeo de Estabilidad, el Convenio de Prüm, el Pacto Presupuestario y el Tribunal Unificado de Patentes.
- **Verificación y suspensiones:** se basan en criterios para el establecimiento de determinadas condiciones o criterios de la UE. El mecanismo de cooperación y verificación constituye una medida de salvaguardia que puede invocar la Comisión cuando un nuevo Estado miembro no ha aplicado los compromisos contraídos durante las negociaciones de la fase de adhesión en los ámbitos de la libertad, la seguridad y la justicia, o en la política del mercado interior.
- **Método abierto de cooperación:** método de gobernanza de la UE basado en la cooperación voluntaria de los Estados miembros, que utiliza instrumentos no vinculantes, como las directrices y los indicadores, las evaluaciones comparativas y las mejores prácticas (por ejemplo, el Pacto por el Euro Plus).

69

Tal y como se puede comprobar en el **gráfico 4**, también existen políticas que implican a distintos subconjuntos de terceros países. Una compleja arquitectura de políticas y gobernanza se ha implantado en los entornos de distintas velocidades en los que iniciativas emprendidas en diversos ámbitos políticos se aplican a un subconjunto de Estados miembros de la Unión. Esta situación lleva a unos dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización igualmente complicados.

26 En la actualidad, cinco Estados miembros han elegido estas exclusiones voluntarias: Dinamarca (cuatro exclusiones voluntarias), Irlanda (dos exclusiones voluntarias), Polonia (una exclusión voluntaria), Suecia (una exclusión voluntaria, aunque únicamente *de facto*) y el Reino Unido (cuatro exclusiones voluntarias).

27 Reglamento (UE) nº 1257/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2012, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una protección unitaria mediante patente (DO L 361 de 31.12.2012, p. 1), incluidas las modificaciones posteriores.

28 Reglamento (UE) nº 1259/2010 del Consejo, de 20 de diciembre de 2010, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial (DO L 343 de 29.12.2010, p. 10), también conocido como Reglamento «Roma III».

29 Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2012, sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito del impuesto sobre las transacciones financieras (COM(2012) 0631 – C7-0396/2012 – 2012/0298(APP)).

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

Euro, gobernanza presupuestaria y control democrático

70

La zona del euro es un conjunto de Estados miembros que ha adoptado el euro como moneda. Su existencia ha tenido las implicaciones más profundas para la UE con diferencia. No solo los distintos grupos de Estados miembros participan en diferentes pactos o están sujetos a diferentes legislaciones (véase el apartado 172), sino que algunas de estas medidas también se basan en acuerdos intergubernamentales entre Estados miembros, más que en el Derecho de la UE.

71

En el caso de estas medidas e instrumentos basados en el TFUE, la función del Parlamento Europeo en el proceso legislativo se ha visto reforzada, aunque sigue siendo débil en términos de rendición de cuentas con respecto a las decisiones del Consejo. Asimismo, las medidas adoptadas con arreglo a los instrumentos intergubernamentales, como el Pacto Presupuestario, eluden completamente el sistema europeo de frenos y contrapesos tanto en el orden institucional como de procedimiento.

72

Las decisiones adoptadas para salvaguardar el euro tienen implicaciones de largo alcance en la rendición de cuentas democrática de la política presupuestaria. Un importante grado de poder reside en la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, pero la mayoría de las medidas de emergencia fueron decididas por los ministros de Economía de la zona del euro, el llamado «Eurogrupo». El Eurogrupo, que ha proporcionado una plataforma para la cooperación entre los gobiernos de la zona del euro, se ha quedado sin un nivel paralelo de control democrático coordinado entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, a fin de supervisar, controlar y proporcionar la legitimidad necesaria a las decisiones adoptadas y las medidas adoptadas.

73

Los ministros de Asuntos Exteriores de once Estados miembros han propuesto que el control democrático de las políticas de la zona del euro no recaiga en la totalidad del Parlamento Europeo, sino únicamente en aquellos de sus diputados que proceden de los países de la zona del euro³⁰.

30 Los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Polonia y Portugal. Informe final sobre el futuro del Eurogrupo (Informe Westerwelle), 2012.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

74

Sin embargo, el euro es la moneda de la Unión Europea y no de la zona del euro (artículo 3 del Tratado de la Unión Europea), y el Parlamento Europeo es la asamblea parlamentaria de la Unión Europea (artículo 14 del Tratado de la Unión Europea). Actualmente, el Tratado establece que los Estados miembros de la Unión están representados en el Consejo de Ministros. Los diputados al Parlamento Europeo no representan a sus Estados miembros, sino que son «representantes de los ciudadanos de la Unión» (artículo 14 del Tratado de la Unión Europea).

75

Estas disposiciones han llevado al Parlamento Europeo³¹ y a la Comisión³² a la conclusión de que corresponde al Parlamento Europeo, al ser la asamblea parlamentaria de la UE, proporcionar la necesaria legitimidad democrática a las decisiones de la UE.

76

El hecho de que se produzca este debate muestra la relación entre los dispositivos de rendición de cuentas democrática y la percepción de legitimidad democrática. El enfoque de distintas velocidades, en particular en las políticas más importantes, puede desencadenar consecuencias a largo plazo para la rendición de cuentas.

31 Parlamento Europeo, Informe Thyssen, 2012.

32 COM(2012) 777 final, p. 35.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

4. Dispositivos de rendición de cuentas de instituciones y órganos de la UE

77

El marco institucional de la Unión Europea comprende siete instituciones de la UE, dos órganos consultivos, el Servicio Europeo de Acción Exterior —considerado una institución a efectos del Reglamento Financiero—, el Banco Europeo de Inversiones, cuarenta y una agencias³³, ocho empresas comunes y otras entidades³⁴ creadas en virtud de los Tratados de la UE y el Derecho derivado. Todos ellos desempeñan una serie de funciones relacionadas con la consecución de los objetivos de la UE, a menudo en coordinación con organismos de los Estados miembros. Aunque la mayoría están totalmente financiados con cargo al presupuesto de la Unión, no es el caso de otros. Las diferentes fuentes de financiación tienen implicaciones para los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización aplicables.

Procedimiento de aprobación de la gestión para las instituciones y otros órganos de la UE

78

La Comisión, la mayoría de las demás instituciones de la UE y una serie de órganos de la Unión están sujetos al procedimiento de aprobación de la gestión (véase el apartado 18). Algunos de estos órganos no comprendidos en el procedimiento de aprobación de la gestión pueden, no obstante, estar sujetos a otras formas de control por parte del Parlamento Europeo, y otros deben rendir cuentas desde el punto de vista financiero, principalmente, a sus consejos de administración.

79

La Comisión tiene atribuida la responsabilidad general de ejecutar el presupuesto de la UE y está sujeta a la aprobación por el Parlamento Europeo por su gestión en lo que respecta a dicho presupuesto. No obstante, otras instituciones y órganos emplean partes del presupuesto de la UE con arreglo a su propia autoridad y, en algunos casos, cuentan con fondos procedentes de fuentes distintas. A fin de que rindan cuentas, el Parlamento emite decisiones individuales de aprobación de la gestión presupuestaria.

33 Véase, en el **anexo**, una lista de cuarenta agencias, a saber, treinta y tres agencias descentralizadas, seis agencias ejecutivas y una agencia Euratom. Esta lista también incluye el Mecanismo Único de Resolución y el Fondo Único de Resolución, que actualmente se están estableciendo como un órgano de la Unión.

34 El Defensor del Pueblo Europeo, el Supervisor Europeo de Protección de Datos y las agencias relacionadas con la defensa, bajo la autoridad del Consejo.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

80

El Reglamento del Parlamento prevé que estas decisiones de aprobación de la gestión se basen en el mismo procedimiento que la aprobación de la gestión del presupuesto general (véase el **recuadro 3**).

Recuadro 3

Artículo 94 del Reglamento del Parlamento Europeo

Las disposiciones relativas al procedimiento de aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto se aplicarán asimismo al procedimiento de aprobación de la gestión:

- o del presidente del Parlamento Europeo en la ejecución del presupuesto del Parlamento Europeo;
- o de las personas responsables de la ejecución de los presupuestos de otras instituciones y órganos de la Unión Europea, tales como el Consejo (en lo que se refiere a su función ejecutiva), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal de Cuentas Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones;
- o de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo;
- o de los órganos responsables de la gestión presupuestaria de las entidades jurídicamente independientes que ejercen tareas de la Unión, en la medida en que las disposiciones aplicables a su actividad prevean la aprobación de la gestión por parte del Parlamento Europeo.

81

El Consejo desempeña un importante papel en el proceso de aprobación de la gestión, en particular mediante la elaboración de recomendaciones al Parlamento sobre la aprobación de la gestión de cada año (artículo 319 del TFUE). No obstante, a pesar de estar financiado con cargo al presupuesto de la UE, el Consejo no participa en los debates parlamentarios sobre la aprobación de su propia gestión. De hecho, no existe un proceso separado para la rendición de cuentas y el examen público del Consejo con respecto a sus propios gastos.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

82

Existen varias excepciones al procedimiento normal de aprobación de la gestión, en particular cuando se facilitan fondos públicos procedentes de fuentes distintas al presupuesto de la UE (véase el **cuadro 3**).

Cuadro 3

Cobertura del procedimiento de aprobación de la gestión

Grupo de entidades	Institución/órgano	Origen de los fondos	Procedimiento de aprobación de la gestión
Instituciones de la UE	Parlamento Europeo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas Europeo	Presupuesto de la UE	Aprobación de la gestión del Parlamento Europeo ¹
	Consejo Europeo y Consejo ²	Presupuesto de la UE	<i>Sui generis</i> ³
	Banco Central Europeo	Bancos centrales nacionales	Consejo de Gobierno
Otros órganos u organismos creados por la UE	Órganos consultivos (Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones de la Unión Europea)	Presupuesto de la UE	Aprobación de la gestión del Parlamento Europeo
	Agencias (financiadas con cargo al presupuesto)	Presupuesto de la UE	Aprobación de la gestión del Parlamento Europeo ⁴
	Otros órganos ⁵	Presupuesto de la UE	Aprobación de la gestión del Parlamento Europeo
	Empresas comunes	Contribución del presupuesto de la UE	Aprobación de la gestión del Parlamento Europeo
	Servicio Europeo de Acción Exterior	Presupuesto de la UE	Aprobación de la gestión del Parlamento Europeo
	Agencias (autofinanciadas)	Autofinanciadas	Aprobación de la gestión del consejo de dirección
	Agencias (del ámbito de la defensa, bajo autoridad del Consejo)	Contribuciones de los Estados miembros	Aprobación de la gestión del consejo de dirección
	Banco Europeo de Inversiones	Capitalizado por los Estados miembros ⁶	Aprobación de la gestión del consejo de dirección

1 Véanse los apartados 78 a 80.

2 El 1 de diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo se convirtió en una de las siete instituciones de la Unión. El artículo 13, apartado 1, de su Reglamento, prevé que el Consejo Europeo y su presidente estén asistidos por la Secretaría General del Consejo bajo la autoridad de su secretario general.

3 Véase el apartado 81.

4 Las seis agencias «ejecutivas» no están sujetas a una decisión individual de aprobación de la gestión, sino que se incluyen en la aprobación de la gestión general de la Comisión.

5 Entre ellos figuran el Defensor del Pueblo Europeo y el Supervisor Europeo de Protección de Datos.

6 Capitalizado por los Estados miembros (véase el apartado 105) y financiado a partir de sus propias operaciones.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

Instituciones y órganos de la UE no comprendidos en el proceso de aprobación de la gestión del Parlamento

83

Una serie de instituciones y órganos de la UE no reciben financiación directa del presupuesto de la UE:

- el Banco Central Europeo (BCE) está capitalizado por los bancos centrales nacionales y tiene un flujo de ingresos derivados de su función monetaria dentro del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Sus cuentas son verificadas por un revisor independiente, mientras que su eficacia operativa y el funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión están sujetos a la fiscalización del Tribunal (véanse los apartados 87, 88 y 96);
- el Banco Europeo de Inversiones es una entidad autofinanciada y controlada por un revisor independiente (véase el apartado 108).

84

En cuanto a las agencias de la UE, tres de ellas son organismos autofinanciados (Oficina de Armonización del Mercado Interior, Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales³⁵ y Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea), sujetos a la fiscalización del Tribunal. Otras tres agencias, pertenecientes al ámbito de la defensa (Agencia Europea de Defensa, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea y Centro de Satélites de la Unión Europea)³⁶ y sometidas a la autoridad del Consejo, se financian por medio de contribuciones de los Estados miembros y son controladas por revisores externos independientes. La autoridad encargada de la aprobación de la gestión es el consejo de administración del órgano correspondiente. Dado que esas agencias no reciben financiación con cargo al presupuesto de la UE, no dependen del procedimiento de aprobación de la gestión del Parlamento Europeo. No obstante, aunque sus ingresos no tengan su origen en el presupuesto de la UE, se derivan del ejercicio de la autoridad pública a escala de la Unión, y su uso de los recursos es de la misma naturaleza pública que otros fondos europeos. Por tanto, no existe un motivo imperativo para este trato diferenciado.

85

Por el contrario, la nueva legislación por la que se establece el Mecanismo Único de Resolución (MUR) como un órgano de la UE exige que el Tribunal fiscalice dicho mecanismo con arreglo al artículo 287, apartado 1, del TFUE, lo cual le capacita para auditar las cuentas, la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes y los aspectos relativos a la buena gestión financiera (incluida la economía, la eficiencia y la eficacia), aunque el MUR no esté financiado con cargo al presupuesto general de la UE. La reglamentación exige igualmente que el Tribunal informe sobre el Fondo Único de Resolución, el pasivo contingente que pueda surgir del MUR y de la Comisión y sobre cualquier otro asunto sobre el que haya que recurrir al Parlamento Europeo y al Consejo.

35 Oficina de Armonización del Mercado Interior [Reglamento (CE) n° 40/94 del Consejo, DO L 11 de 14.1.1994, p. 1] y Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales [Reglamento (CE) n° 2100/94 del Consejo, DO L 227 de 1.9.1994, p. 1].

36 La Agencia Europea de Defensa (AED), el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (IESUE) y el Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE).

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

86

Del mismo modo, aunque el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) no está financiado con cargo al presupuesto de la UE, el Tribunal está capacitado para fiscalizar los gastos y los resultados de los proyectos, así como el apoyo presupuestario, y el Parlamento Europeo tiene atribuida la aprobación de la gestión sobre el gasto del FED que gestiona la Comisión. A los fondos del FED que gestiona el Banco Europeo de Inversiones (BEI) se les aplica un régimen diferente, con arreglo al Mecanismo de Inversión, que representa 1 500 millones de euros (10 %) del Décimo FED. En su dictamen sobre el Reglamento Financiero por el que se rige el FED, el Tribunal lamentaba que los legisladores (Consejo y Parlamento) hubieran excluido al Parlamento de la aprobación de la gestión de este mecanismo. Se trata de un mecanismo que se ejecuta por cuenta y nombre de la UE, por lo que esta exclusión de la autoridad de aprobación de la gestión ha creado un vacío en la rendición de cuentas.

Rendición de cuentas y fiscalización del Banco Central Europeo

87

De conformidad con los artículos 130 y 282 del TFUE, el BCE y los bancos centrales nacionales de los países de la zona del euro son independientes de las demás instituciones de la UE y de los gobiernos de los Estados miembros. Esta independencia tiene importantes consecuencias en los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización por las distintas funciones desempeñadas por el BCE.

88

El artículo 127 del TFUE y el protocolo nº 4 establecen los objetivos y las tareas del BCE. El objetivo principal es «mantener la estabilidad de precios» y el objetivo secundario es apoyar «las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea». Más recientemente, al BCE se le ha conferido la competencia del Mecanismo Único de Supervisión, de conformidad con lo dispuesto en el mismo artículo 127 del TFUE, que permite al Consejo «encomendar al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y otras entidades financieras».

89

El BCE está regido por el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo. Su presidente deberá informar cada año a la Comisión, al Consejo y al Parlamento sobre las actividades del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y sobre la política monetaria del año precedente y del año en curso, sobre lo que se podrá celebrar un debate. A petición del Parlamento o del BCE, el presidente podrá ser oído por las comisiones parlamentarias competentes sobre cuestiones concretas³⁷.

37 Artículo 284, apartado 3, del TFUE.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

90

El BCE no recibe financiación con cargo al presupuesto general de la UE, y el protocolo no prevé la aprobación de su gestión presupuestaria por el Parlamento. El estatuto del BCE exige que sus cuentas sean verificadas por un revisor externo independiente recomendado por el Consejo de Gobierno y aprobado por el Consejo³⁸. El Tribunal controla la «eficacia operativa de la gestión del BCE» con arreglo a lo dispuesto en el protocolo nº 4 del TFUE³⁹.

91

Existen numerosas posiciones doctrinales y debates sobre la medida en que los bancos centrales deberían informar y rendir cuentas de sus actividades en relación con la política monetaria, que a menudo se focalizan en la importancia de dicha comunicación en lo que respecta a la eficacia y la transmisión de la política monetaria en los mercados financieros y en los sistemas bancarios. El objetivo del presente análisis no es entrar en este debate, a pesar de su importancia, sino centrarse en la rendición de cuentas parlamentaria del BCE y de las disposiciones de control aplicables.

92

Es justo afirmar que lo dispuesto en el Tratado en relación con el BCE y el SEBC atribuye un alto grado de independencia al BCE y a los bancos centrales que conforman el SEBC, incluso si se comparan con otros sistemas de bancos centrales. Quizá en respuesta a este hincapié en la independencia, o en reflejo de la opinión de que las partes interesadas pueden dirimir mejor su propio ámbito, el Tratado tan solo bosqueja las cuestiones de la rendición de cuentas parlamentaria y pública del BCE.

93

El Tratado exige al BCE que presente informes trimestrales sobre las actividades del SEBC⁴⁰ y que facilite un informe anual sobre el SEBC y la política monetaria al Parlamento, al Consejo y a la Comisión. El presidente del BCE presenta el informe al Parlamento y al Consejo para someterlo a debate general. El Tratado también permite realizar otras invitaciones («peticiones») a los miembros del Comité Ejecutivo. Esto se ha elaborado de modo más completo en la práctica: el Reglamento del Parlamento prevé que se invite al presidente del BCE a hablar ante el Parlamento cuatro veces al año y que se realicen invitaciones *ad hoc* a miembros del Comité Ejecutivo, a fin de que se den intercambios de puntos de vista periódicos con el Parlamento Europeo, al tiempo que el BCE también responde a preguntas escritas formuladas por los diputados al Parlamento Europeo.

94

En general, el grado en que los bancos centrales están sujetos a una auditoría externa independiente de revisores externos varía conforme el país de que se trate. Las cuentas del BCE son verificadas, con arreglo al Tratado⁴¹, por revisores externos independientes, no por el Tribunal, cuyo mandato de fiscalización solo se aplicará «a un examen de la eficacia operativa de la gestión del BCE».

38 Artículo 27, apartado 1, del protocolo nº 4 del TFUE, sobre los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

39 Artículo 27, apartado 2, del protocolo nº 4 del TFUE.

40 En la práctica, esta obligación se cumple mediante la publicación de boletines mensuales por parte del BCE.

41 Artículo 27 del protocolo nº 4 del TFUE.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

95

Esta fórmula otorga un amplio margen al Tribunal para la auditoría de la buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia), a pesar de que el impacto del protocolo, que limita la función de la auditoría externa a las cuentas, por una parte, y a la «eficacia operativa de la gestión», por la otra, suponga una diferencia de definición de las atribuciones de control del Tribunal en relación con el BCE si se compara con otras instituciones de la UE⁴². Presumiblemente, esto refleja la importancia de la independencia de la toma de decisiones en asuntos monetarios y la naturaleza especializada de las funciones del BCE.

96

El reglamento por el que se establece el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) ha encomendado al BCE tareas de supervisión de las entidades de crédito en la zona del euro y en otros Estados miembros participantes⁴³. En virtud del reglamento por el que se crea el MUS, se prevé un régimen particular de rendición de cuentas. El BCE sigue siendo independiente en relación con las funciones del MUS, pero según el reglamento debe rendir cuentas de ellas ante el Parlamento Europeo y el Consejo. Existen disposiciones sobre la información al Parlamento Europeo y al Eurogrupo (en presencia de Estados miembros participantes no pertenecientes a la zona del euro).

97

Se ha celebrado un acuerdo interinstitucional relativamente amplio⁴⁴ entre el BCE y el Parlamento Europeo, que pormenoriza los mecanismos de rendición de cuentas que se aplican al MUS. El BCE prevé:

- la presentación de un informe cada año;
- la elaboración de informes trimestrales sobre los avances en la fase inicial y supervisión del ejercicio de las tareas encomendadas al BCE en el marco del Mecanismo Único de Supervisión;
- la asistencia del presidente del Consejo de Supervisión del MUS a las audiencias ordinarias (dos al año) y *ad hoc* de las comisiones pertinentes del Parlamento Europeo;
- la celebración de reuniones especiales de carácter confidencial en determinadas circunstancias particulares;
- una función para el Parlamento Europeo en el proceso de selección del presidente y el vicepresidente del Consejo de Supervisión;
- cooperación con determinadas investigaciones.

42 En paralelo a la relación con las nuevas funciones del MUS del BCE, el Tribunal ya ha indicado que su examen de la «eficacia operativa de la gestión del BCE» comprenderá la fiscalización de la buena gestión financiera, tal y como se aplica a otros órganos dentro de sus competencias (carta del presidente del Tribunal de Cuentas Europeo al presidente del Parlamento Europeo, de 7 de febrero de 2013).

43 Reglamento (UE) nº 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO L 287 de 29.10.2013, p. 63).

44 Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo relativo a las normas prácticas de ejecución de la rendición de cuentas democrática y de la supervisión del ejercicio de las tareas encomendadas al Banco Central Europeo en el marco del Mecanismo Único de Supervisión (2013/694/UE).

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

98

La Junta Europea de Riesgo Sistémico no cuenta con un presupuesto propio. El BCE asume las tareas de secretaría de la Junta y financia sus actividades. Mientras que el BCE cuenta con su propio conjunto de mecanismos de control, no existen disposiciones específicas para el funcionamiento de la Junta Europea de Riesgo Sistémico.

99

Tal y como se deduce de lo anterior, el BCE ha ido cambiando rápidamente el contenido de su función en reacción a las presiones y lecciones aprendidas de la crisis financiera, y ha ido recibiendo, debido a su posición singular y a sus conocimientos especializados, el mandato de llevar a cabo una amplia gama de nuevas tareas. El BCE ha tenido que asumir nuevas funciones con un relativo escaso margen de antelación, funciones que en gran medida han sido asignadas formalmente mediante los instrumentos jurídicos apropiados; en otros casos, las funciones son de carácter menos formal.

100

Un ejemplo concreto es la función del BCE en sus interacciones con los gobiernos de los Estados miembros de la zona del euro, durante la crisis económica y financiera. En el seno de la llamada «troika» o «socios del programa», encargados de la supervisión de los programas de ayuda de la UE o del Fondo Monetario Internacional para los Estados miembros, la Unión está representada por la Comisión «en coordinación con el BCE». Esta fórmula, por la que la Comisión trabaja «en coordinación» o «en consulta» con el BCE, se especifica en determinados instrumentos jurídicos, como, por ejemplo, en el Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y en el reglamento por el que se establece el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF). Sin embargo, estos instrumentos no definen claramente su función. Lo que queda claro es que en esta función, y de un modo más general, el BCE se ha implicado más directamente y con mayor influencia que hasta la fecha con los Estados miembros y sus autoridades políticas en lo relativo a la gestión de las economías de los Estados miembros.

101

A este respecto, el BCE, mediante sus compromisos periódicos con el Parlamento Europeo, ha debatido estas nuevas funciones y el modo de asumirlas. Esto reviste gran importancia, habida cuenta de la compleja naturaleza de las distintas funciones desempeñadas por el BCE (asesoramiento a la Comisión con respecto a dichos Estados miembros, interacción directa con los Estados miembros, tenencia directa, o como garantía, de deuda soberana, suministro de liquidez a los bancos en los Estados miembros, etc.), al tiempo que cumple su mandato en relación con la política monetaria de la zona del euro, con el apoyo económico y (a partir de ahora) con la supervisión bancaria. No obstante, mientras que la «eficacia operativa de la gestión» del BCE en relación con todas sus funciones está sujeta a la fiscalización del Tribunal, no se han sometido a una auditoría externa las referentes a la interacción con los gobiernos de los Estados miembros y a la ayuda a dichos gobiernos, así como a la participación en las actividades de la troika.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

102

Habida cuenta de todas las nuevas funciones que desempeña el BCE, y del ritmo al que necesariamente se han desarrollado, habrá que realizar un seguimiento y una evaluación de las nuevas estructuras, de su eficacia y su implantación, que abarquen la solidez e idoneidad de los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización a la luz de la experiencia actual. El ritmo del cambio también constituye un desafío real para los auditores públicos: el Tribunal, en calidad de uno de los auditores externos del BCE, y las entidades fiscalizadoras superiores nacionales y otros auditores externos de los bancos centrales dentro del SEBC deben mantener actualizados las capacidades y los conocimientos a fin de cumplir las exigencias de la función de control en un contexto que cambia rápidamente.

Dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización del Banco Europeo de Inversiones y del Fondo Europeo de Inversiones

103

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es la entidad financiera de la UE que contribuye a la integración, al desarrollo y a la cohesión europeos mediante la financiación de proyectos en apoyo de las políticas de la UE. Aunque el BEI financia proyectos ubicados en su mayoría dentro de la Unión, también lleva a cabo operaciones fuera de su territorio.

104

El Fondo Europeo de Inversiones (FEI) es el instrumento especializado de la UE para capitales de riesgo y garantías, que apoya principalmente a las pequeñas y medianas empresas y a las nuevas tecnologías. El FEI forma parte del grupo del BEI y es, parcialmente, propiedad de la Comisión Europea. Las normas para la participación de la Comisión en el FEI se establecen mediante una decisión del Consejo.

105

En términos de rendición de cuentas, el BEI constituye otro «caso especial» en lo que respecta a las disposiciones en vigor. Aunque se creó como un órgano de la UE, sus recursos de capital provienen de los Estados miembros. Por tanto, el Banco debe rendir cuentas de sus actividades a su Consejo de Gobernadores, compuesto por los ministros de Economía de los Estados miembros.

106

Con arreglo al artículo 15 del TFUE, el BEI, en calidad de órgano de la Unión, tiene la obligación de trabajar con el mayor respeto posible al principio de apertura. No se prevé expresamente que el BEI informe al Parlamento Europeo ni que el Parlamento tenga ninguna autoridad directa sobre el Banco y el Fondo. No obstante, el BEI informa de sus actividades y facilita al Parlamento Europeo información anual de manera voluntaria, y el Parlamento aprueba resoluciones anuales sobre el rendimiento del Banco.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

107

En los últimos años, el Parlamento Europeo ha expresado una serie de preocupaciones acerca de la rendición de cuentas del BEI, a saber:

- el nivel de supervisión prudencial del BEI, que podría correr a cargo del BCE, de la Autoridad Bancaria Europea o de los supervisores nacionales;
- el hecho de que la gestión por el BEI de algunos programas y fondos europeos se haya excluido del procedimiento de aprobación de la gestión en lo que respecta al gasto de la UE y a la comunicación de los resultados alcanzados;
- la evaluación de actividades con importantes efectos multiplicadores garantizadas por el presupuesto de la UE;
- la explicación de los riesgos que implica aumentar el importe de las garantías ofrecidas por el presupuesto de la UE para los préstamos concedidos por el BEI y una explicación de cómo se utilizan los ingresos generados por dichas garantías;
- la necesidad de ofrecer una explicación pormenorizada de las tasas administrativas recibidas por el BEI con cargo al presupuesto de la UE.

108

En lo que respecta a los dispositivos de fiscalización del BEI y su filial, el FEI, la situación es la siguiente:

- el BEI cuenta con un Comité de Vigilancia, cuyos seis miembros son nombrados formalmente (de manera unánime) por el Consejo de Gobernadores, con arreglo a un sistema de rotación entre los Estados miembros, y deben cumplir determinados criterios, como, por ejemplo, disponer de conocimientos especializados en auditoría financiera o supervisión bancaria. El Comité de Vigilancia delega la verificación de las cuentas del Banco en una empresa externa, que le informa directamente, y remite una opinión sobre dichas cuentas a los gobernadores, junto con un informe y un conjunto de recomendaciones;
- en el caso del FEI, existe un Comité de Auditoría nombrado por los accionistas del FEI y que debe responder ante ellos, siendo el BEI el accionista más importante. Consta de tres miembros, cada uno de ellos nombrado por uno de los grupos de accionariado: el BEI, la Comisión Europea y las entidades financieras. Los nombramientos para el Comité de Auditoría son por tres ejercicios consecutivos y renovables, y cada año termina el mandato de uno de los miembros. De modo similar al BEI, el Comité de Auditoría del FEI confía a una empresa externa la verificación de las cuentas de la entidad y de sus filiales.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

109

El gasto de la UE gestionado por el BEI o el FEI y la contribución de la UE al capital del FEI es objeto de fiscalización por parte del Tribunal, tal y como se contempla en el «acuerdo tripartito» celebrado entre el FEI, el Tribunal y la Comisión. No obstante, el gasto de la UE que gestiona el FEI en nombre de la Unión no está sujeto a las normas del acuerdo tripartito, y el Tribunal fiscaliza dicho gasto hasta el nivel de los beneficiarios de modo similar a como lo hace con cualquier otro gasto financiado con cargo al presupuesto general de la UE.

110

Las actividades del BEI dentro y fuera de Europa revisten gran interés para numerosas partes interesadas. El principal desafío para todos los intervinientes es obtener y facilitar información exacta y exhaustiva a fin de evaluar la eficacia de los distintos instrumentos financieros con respecto a sus objetivos públicos previstos.

Examen y control desproporcionados de entidades y presupuestos de menor tamaño

111

El Tratado de la UE (artículo 287 del TFUE) exige que el Tribunal de Cuentas Europeo examine la ejecución del presupuesto de la UE y del Fondo Europeo de Desarrollo, así como la de los demás órganos u organismos creados por la UE en la medida en que la legislación por la que se crea la entidad en cuestión no lo impida.

112

En efecto, esto supone que el Tribunal debe proceder a fiscalizaciones anuales de la ejecución del presupuesto de la UE y del FED, así como fiscalizaciones anuales específicas de todas y cada una de las agencias (cuarenta en 2014: treinta y tres agencias descentralizadas, seis agencias ejecutivas y una agencia Euratom⁴⁵) y empresas comunes (seis en 2014), independientemente del tamaño de sus presupuestos y de que estén sujetas o no al procedimiento de aprobación de la gestión.

113

Como resultado, la labor de fiscalización del Tribunal es proporcionalmente mayor para las agencias y las empresas comunes que para las instituciones de la UE. En un futuro, serán empresas de auditoría privadas las encargadas de verificar la fiabilidad de las cuentas de las agencias antes de enviarlas a la Comisión para su consolidación. Asimismo, el Tribunal facilitará informes anuales de cada una de las agencias.

45 Véase la lista completa de agencias de la UE de 2014 en el **anexo**.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

114

Las disposiciones actuales exigen fiscalizaciones distintas para las pequeñas entidades, pero engloban las instituciones de mayor tamaño en una única fiscalización global. Un enfoque hacia una rendición de cuentas más coherente requeriría que todas las instituciones y órganos publicaran cuentas independientes y que recibieran informes de auditoría separados o, por el contrario, que todas las agencias estuvieran cubiertas por un único informe de auditoría. El equilibrio entre estas opciones depende de discernir la importancia de lograr un uso más proporcionado de los recursos frente a la importancia de garantizar dispositivos separados de fiscalización y rendición de cuentas que reflejen la naturaleza de los sistemas de gobernanza para los órganos en cuestión.

5. Dispositivos de gestión y control financieros de la UE

115

Los Estados miembros participan en la ejecución del presupuesto de la UE. No obstante, a la Comisión corresponde en general garantizar la comunicación de información financiera fiable, la realización de operaciones financieras legales y regulares y, por último, una gestión financiera económica, eficiente y eficaz (esto es, una buena gestión financiera). Estos tres elementos resultan esenciales. La labor del Tribunal muestra que la Comisión no se encuentra en condiciones de facilitar garantías positivas en relación con todos estos elementos.

Fiabilidad de las cuentas

116

Las cuentas se elaboran en la actualidad de conformidad con un conjunto de normas acordado de manera independiente que proporciona una imagen completa de los activos y pasivos de la Unión. La transparencia de la realidad económica subyacente a las finanzas de la UE ha mejorado considerablemente desde la introducción de la contabilidad de devengo en 2005. Por ejemplo, actualmente las cuentas consolidan a varios órganos europeos, lo que ofrece una perspectiva más exhaustiva de las inversiones de la UE. Asimismo, también muestran los pasivos financieros netos de la UE, la exposición del presupuesto a los mecanismos de apoyo financiero a los Estados miembros que lo necesitan y el grado en que los compromisos a largo plazo exceden los créditos de pago anuales.

117

Desde el ejercicio de 2007, el Tribunal ha emitido una opinión sin reservas de que las cuentas consolidadas de la Unión Europea presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión, los resultados de sus operaciones, sus flujos de tesorería y los cambios en los activos netos, conforme a lo dispuesto en el Reglamento Financiero y a las reglas de contabilidad basadas en las normas contables internacionalmente aceptadas para el sector público, esto es, que las cuentas son fiables.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes

118

El Tribunal presenta una declaración de fiabilidad sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes que incluye una opinión sobre los ingresos y otra sobre los gastos. Tanto los ingresos como la gestión compartida de los gastos con los Estados miembros suponen desafíos a efectos contables y de auditoría.

Ingresos de la UE

119

Los ingresos de la UE consisten en recursos propios basados en la renta nacional bruta (RNB), el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y recursos propios tradicionales (derechos de aduana sobre las importaciones y gravámenes sobre la producción de azúcar). El Tribunal considera que los ingresos de la UE han estado exentos de errores materiales desde 1994, y su declaración de fiabilidad explica las características del IVA, la RNB y los recursos propios tradicionales⁴⁶.

120

Por ejemplo, los recursos propios basados en la RNB resultan de la aplicación de una tasa uniforme a la RNB de los Estados miembros. Los datos de la RNB son el determinante más importante de la contribución de cada uno de los Estados miembros a los ingresos de la UE y se calculan a escala nacional. Los cálculos de la RNB son extremadamente complejos y el Tribunal no puede ofrecer garantía alguna sobre su exactitud. Toda subestimación —o sobrestimación— de la RNB de un Estado miembro concreto tiene el efecto de aumentar —o disminuir— las contribuciones de otros Estados miembros. El reparto de las contribuciones a la UE entre los Estados miembros depende, por tanto, de la calidad de los cálculos facilitados por las oficinas estadísticas nacionales. Si bien la Comisión (Eurostat) ofrece orientaciones y se esfuerza por comprobar la calidad de las estadísticas sobre la RNB, un reciente trabajo de auditoría llevado a cabo por el Tribunal indica que dichos controles son de naturaleza y alcance limitados⁴⁷.

121

El resultado para la rendición de cuentas de la UE es que las autoridades europeas dependen en gran medida de los controles y verificaciones practicados a escala nacional.

46 Véase, a modo de ejemplo, la opinión del Tribunal sobre los ingresos en su Informe Anual relativo al ejercicio 2012, pp. 11 a 12, apartados VIII y X.

47 Informe Especial nº 12/2012 del Tribunal: «¿Consiguieron la Comisión y Eurostat mejorar el proceso de elaboración de estadísticas europeas fiables y creíbles?» (<http://eca.europa.eu>).

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

Gestión compartida con los Estados miembros

122

Los dispositivos de gestión y control financieros para la ejecución del presupuesto de la UE plantean una serie de cuestiones relativas a la rendición de cuentas y la fiscalización, que reflejan el hecho de que la Comisión y los Estados miembros comparten la responsabilidad de gestionar más del 80 % de dicho presupuesto («gestión compartida»).

123

La Comisión se encarga de ejecutar el presupuesto en cooperación con los Estados miembros bajo su propia responsabilidad, teniendo en cuenta los principios de buena gestión financiera. Por otra parte, los Estados miembros deben colaborar con la Comisión a fin de velar por que los créditos se utilicen con arreglo al principio de buena gestión financiera (artículo 317 del TFUE).

124

En virtud de la gestión compartida, los Estados miembros tienen el encargo de gestionar los programas y regímenes de gasto, de ejecutar pagos a los beneficiarios y de adoptar todas las medidas necesarias (legislativas, reglamentarias y administrativas) para proteger los intereses financieros de la UE. En muchos casos, los fondos europeos se utilizan también para cofinanciar proyectos financiados por entes nacionales o regionales de los Estados miembros. Los Estados miembros financian los costes destinados a administrar los programas y regímenes pertinentes de la UE bajo su responsabilidad. Si un ente nacional o regional no ejerce su cometido tal y como debe, la Comisión podrá imponer correcciones financieras y recuperaciones a los Estados miembros en cuestión.

125

Este sistema provoca un entrecruzamiento de cadenas de rendición de cuentas que llega hasta el nivel de las autoridades políticas tanto europeas como nacionales. Las autoridades de gestión de los Estados miembros son responsables ante la Comisión y ante sus propias autoridades nacionales.

126

En 2004, el Tribunal propuso crear un sistema de control interno integrado⁴⁸, enumerando importantes características necesarias para que dicho sistema permitiera a la Comisión cumplir de un modo más eficaz la obligación que le impone el Tratado.

48 Dictamen nº 2/2004 del Tribunal.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

127

La Comisión aprobó un plan de acción en 2006 para implantar dicho marco integrado de control interno. Se han incorporado medidas conexas en el Reglamento Financiero, incluidos los resúmenes anuales de las opiniones de auditoría, declaraciones nacionales voluntarias efectuadas por los Estados miembros e informes y certificados voluntarios de los órganos nacionales de fiscalización sobre la gestión de los fondos europeos. En consecuencia, se han puesto en marcha elementos importantes del sistema integrado de control interno, pero se podría lograr mucho más (véase el apartado 137).

128

El Reglamento Financiero exige a las autoridades de los Estados miembros que elaboren cuentas anuales y manifestaciones de la dirección en relación con el uso de los fondos europeos, así como un resumen de los informes de auditoría y de los controles practicados. Los Estados miembros también pueden decidir publicar declaraciones nacionales a nivel político. Hasta la fecha, cuatro Estados miembros (Dinamarca, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia) lo han hecho así.

129

En los ámbitos en régimen de gestión compartida, la Comisión está capacitada para efectuar controles *ex post* del funcionamiento de los sistemas de control y del gasto declarado, y puede imponer medidas correctoras del siguiente modo:

- recuperaciones de los beneficiarios: las medidas de recuperación son adoptadas por las autoridades de los Estados miembros (en el caso del gasto cubierto por la gestión compartida) y por la Comisión (en ámbitos en régimen de gestión directa). Se exige al beneficiario que reembolse todo o parte de los fondos recibidos;
- la aplicación de correcciones financieras a las autoridades de los Estados miembros: la Comisión podrá iniciar procedimientos de corrección financiera en caso de que los Estados miembros no detecten ni corrijan el gasto irregular. Las correcciones se calcularán caso por caso, mediante la extrapolación de los resultados de las pruebas o mediante la imposición de correcciones a tanto alzado (si los otros dos métodos no pueden utilizarse).

130

En su Informe Anual relativo al ejercicio 2012, el Tribunal formuló una serie de observaciones sobre las recuperaciones y las correcciones financieras⁴⁹, sobre el informe de síntesis anual de la Comisión y sobre la evaluación en dicho informe de los errores, y las recuperaciones y correcciones financieras conexas⁵⁰. El Tribunal también explicó las implicaciones de dichas correcciones en sus opiniones sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones⁵¹.

49 Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2012, apartados 1.19 a 1.35.

50 Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2012, apartados 1.41 a 1.45.

51 Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2012, p. 52, anexo 1.1, parte 3, apartado 22.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

131

Con arreglo al sistema actual, las correcciones podrían tardar hasta diez años en llevarse a cabo a partir de la fecha en que los errores tuvieron lugar. Su objetivo principal es proteger el presupuesto de la UE, y no alentar a los Estados miembros y a los beneficiarios a cumplir las normas. El resultado es que los gastos no subvencionables que no se recuperan de los beneficiarios finales siguen recayendo en los contribuyentes nacionales. Además, la rendición de cuentas de los gastos incorrectos no se consigue hasta transcurridos muchos años de su realización⁵².

132

La introducción de un procedimiento de acreditación en el Reglamento sobre disposiciones comunes⁵³ para los Fondos Estructurales en el período 2014-2020 reforzará las atribuciones de los Estados miembros relativas a la capacidad administrativa de los órganos nacionales de gestión y control. Sin embargo, el Tribunal opina que la Comisión, en su calidad de responsable en última instancia de la ejecución del presupuesto, debería tener atribuida una función de supervisión del proceso a fin de mitigar el riesgo de detección tardía⁵⁴.

Buena gestión financiera

133

En lo que respecta a la buena gestión financiera, la rendición de cuentas eficaz de los resultados logrados con el presupuesto de la UE requiere mejoras considerables. Los desafíos encontrados se abordan de forma separada a continuación, en la sección 6.

Marco jurídico del presupuesto de la UE

134

El 1 de enero de 2013 entraron en vigor el «nuevo» Reglamento Financiero⁵⁵ y sus normas de desarrollo⁵⁶. Aunque se mantienen las principales características de los dispositivos anteriores de rendición de cuentas, se han introducido importantes elementos nuevos, que cabe tomar en consideración.

135

De conformidad con el nuevo Reglamento, la Comisión Europea debe seguir rindiendo cuentas ante el Parlamento Europeo y el Consejo —mediante el procedimiento de aprobación de la gestión— de la ejecución del presupuesto de la UE, al igual que anteriormente.

52 Informe Especial nº 7/2010 del Tribunal: «Fiscalización del procedimiento de liquidación de cuentas», p. 7, Resumen, apartado V.

53 Reglamento (UE) nº 1303/2013.

54 Dictamen nº 7/2011 del Tribunal, apartado 25.

55 Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012.

56 Reglamento Delegado (UE) nº 1268/2012 de la Comisión.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

136

Asimismo, la arquitectura global del control financiero ha quedado en gran medida intacta. Se basa en un marco de control interno diseñado fundamentalmente para que la Comisión Europea pueda asumir la responsabilidad política global de la ejecución del presupuesto de la UE con arreglo al procedimiento de aprobación de la gestión.

137

Sin embargo, el nuevo Reglamento hace hincapié en las disposiciones por las que los Estados miembros deberán facilitar a la Comisión declaraciones de gestión y resúmenes anuales auditados, pero, en consonancia con el principio de subsidiariedad, no cubre la supervisión política de dichas autoridades nacionales en los Estados miembros. Asimismo, las declaraciones nacionales siguen teniendo carácter facultativo.

138

Todavía hay que desarrollar plenamente una serie de nuevos elementos importantes previstos por el Reglamento sobre disposiciones comunes, como los contratos nacionales de asociación, los nuevos marcos de rendimiento y las reservas de rendimiento⁵⁷. Estos y otros elementos nuevos tendrán que integrarse en los sistemas de control interno. Además, la Comisión aún debe proponer medidas para asegurar la calidad de las nuevas declaraciones de fiabilidad facilitadas por las autoridades nacionales, así como la calidad de la información sobre la ejecución de los programas.

139

Junto con las reformas iniciadas en 2006, se han logrado avances hacia un sistema de control integrado que garantice una mayor rendición de cuentas a escala nacional y de la UE respecto de los fondos europeos. No obstante, aún no se ha implantado un sistema exhaustivo. En sus fiscalizaciones anuales el Tribunal ha observado las solicitudes presentadas a la Comisión contienen numerosos errores que las autoridades nacionales podrían haber corregido con antelación, y con frecuencia constata también que las solicitudes certificadas por las autoridades de auditoría contienen errores, por lo que sigue fiscalizando hasta el nivel de los beneficiarios finales de los fondos europeos. Si los sistemas mejoran, habrá un margen mayor, y el Tribunal podrá confiar más en la labor de otros auditores en su auditoría financiera.

57 Los marcos de rendimiento constan de indicadores financieros, de realización y de resultados seleccionados, así como de las principales fases de ejecución para cada prioridad, en el caso de los programas de los Fondos Estructurales. Su objetivo es velar por que los programas cumplan lo dispuesto bajo el control de las autoridades de gestión de los Estados miembros. Una reserva de rendimiento representa el 6 % de los recursos asignados a los Fondos Estructurales, supeditada a la ejecución satisfactoria de las prioridades de los programas. Véase el Reglamento (UE) n° 1303/2013 (artículos 20 y 21).

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

6. Impacto y resultados de las políticas de la UE

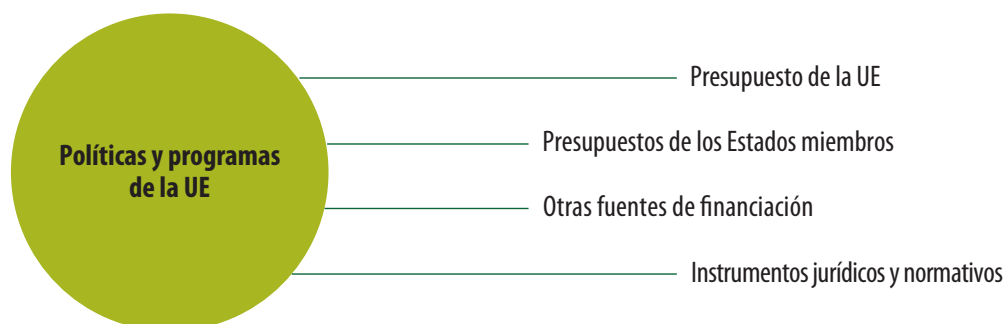
140

Las políticas de la UE se llevan a la práctica, por una parte, mediante instrumentos presupuestarios y, por otra parte, mediante instrumentos jurídicos y normativos (véase el **gráfico 5**):

- **Instrumentos presupuestarios:** las políticas de la UE dependen del presupuesto de la UE para su ejecución. Una serie de ellas se financia en gran medida con cargo a los presupuestos nacionales y, en menor grado, a partir de otras fuentes de financiación (como la movilización de la financiación privada).
- **Instrumentos jurídicos y normativos:** la UE aprueba gran cantidad de leyes y reglamentos todos los años, que en su mayoría implica el establecimiento de normas o reglas en ámbitos como el mercado único, la protección ambiental, las políticas sociales y la competencia.

Gráfico 5

Instrumentos para la ejecución de la política de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

141

La rendición de cuentas a escala de la UE es sólida si el instrumento principal es el presupuesto de la UE, y disminuye cuando se utilizan otras fuentes de financiación o instrumentos. En las siguientes secciones se describen los principales desafíos para medir el impacto y los resultados de las actividades financiadas con cargo al presupuesto de la UE, así como para medir el impacto de los instrumentos normativos.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

Desafíos en la medición del impacto y los resultados del presupuesto de la UE

142

El Tribunal ha abogado por prestar más atención a los resultados en las operaciones presupuestarias del período 2014-2020, y ha instado a la Comisión a replantearse sus sistemas de comunicación y rendición de cuentas para centrarse no solo en los aspectos de conformidad, sino también en la consecución de efectos (resultados e impacto)⁵⁸.

143

Los Estados miembros también deberían mejorar la comunicación sobre el rendimiento. La información financiera fiable debe ir de la mano de información fiable de carácter no financiero, y la atención que la UE presta a la conformidad debería ir acompañada de atención a los resultados.

144

Los principales desafíos a este respecto tienen que ver con los siguientes elementos:

- a) indicadores de resultados coherentes e información fiable;
- b) sistemas que produzcan información exacta sobre los resultados;
- c) mejora del informe de evaluación de la Comisión en lo concerniente a los resultados logrados.

Indicadores de resultados y calidad de la información deficientes

145

El Tribunal ha detectado casos de disposiciones inadecuadas en materia de seguimiento y evaluación, así como la necesidad de mejorar la pertinencia, la fiabilidad y la oportunidad de los datos de resultados facilitados por los sistemas de gestión (véase el **recuadro 4**). De un modo aún más fundamental, el Tribunal ha constatado con frecuencia que los programas financiados con fondos europeos carecen de objetivos claros y mensurables. Cuando la legislación o los documentos orientativos fijan objetivos poco claros o no mensurables, o cuando los objetivos están ocultos o implícitos, resulta muy difícil que los auditores u otras personas determinen si el gasto de la UE ha sido o no económico, eficiente o eficaz. En dichos casos, los representantes públicos no pueden obligar válidamente a la Comisión y a los Estados miembros a que rindan cuentas del gasto efectuado en su nombre.

58 Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2012, capítulo 10, apartados 10.25 y 10.26. Véanse asimismo los dictámenes del Tribunal nº 4/2012, nº 7/2011 y nº 1/2012, el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2010, apartado 8.54, y la respuesta del Tribunal al segundo informe de evaluación de la Comisión con arreglo al artículo 318.

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

Recuadro 4

Ejemplos de insuficiencias en los datos de resultados

Indicadores de resultados deficientes

- La función supervisora de la Comisión sobre si la reforma del mercado vitivinícola está cumpliendo sus objetivos se vio limitada por la falta de indicadores clave de resultados (Informe Especial nº 7/2012 del Tribunal, apartados 50 y 57).
- El Tribunal llegó a la conclusión de que, en el caso de los instrumentos de ingeniería financiera cofinanciados por el FEDER, los instrumentos de seguimiento aplicables normalmente a la política de cohesión no eran adecuados para facilitar información sobre la buena gestión financiera de los instrumentos financieros ni estaban adaptados para ello (Informe Especial nº 2/2012 del Tribunal, apartados 82 y 121).

Pertinencia, fiabilidad y oportunidad de los datos de resultados

- El Tribunal observó que, en el caso de la ayuda a la modernización de las explotaciones agrícolas, el Marco Común de Seguimiento y Evaluación no generaba datos pertinentes que pudieran utilizarse para el seguimiento de los resultados obtenidos con los fondos gastados (Informe Especial nº 8/2012 del Tribunal, apartado 70).
- En su fiscalización del Sistema Común de Información RELEX (CRIS), el Tribunal constató que la información faltaba, no era válida o no había sido actualizada, lo que restaba fiabilidad al sistema como instrumento de gestión (Informe Especial nº 5/2012 del Tribunal, apartado 79).

Informe de evaluación de la Comisión sobre los resultados alcanzados

146

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se exige a la Comisión que presente un informe de evaluación sobre los resultados de los programas financiados con cargo al presupuesto. El informe forma parte del procedimiento de aprobación de la gestión para la ejecución del presupuesto de la UE⁵⁹. No obstante, los dos primeros informes de evaluación no han demostrado que ya estén implantados los módulos para evaluar los resultados. En junio de 2012, el Tribunal publicó un dictamen sobre el primer informe de evaluación de la Comisión y concluyó que era impreciso, poco sustancial y que tenía un valor añadido limitado⁶⁰.

147

Los motivos por los que la Comisión no está en condiciones de facilitar una evaluación global de los resultados obtenidos han sido documentados por el Tribunal en anteriores informes especiales sobre los resultados de los distintos instrumentos y políticas que presentan desafíos para la realización de una evaluación exhaustiva de los resultados.

59 Artículo 318 del TFUE.

60 Dictamen nº 4/2012 del Tribunal sobre el informe de evaluación de la Comisión de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos con arreglo al artículo 318 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 179 de 20.6.2012, p. 1).

Parte II. El desafío de la rendición de cuentas y la fiscalización de la UE

El desafío de medir el impacto de los instrumentos normativos

148

La evaluación *ex ante* tiene por objeto identificar el posible impacto social, económico y ambiental de las propuestas, así como la carga administrativa resultante para las autoridades, empresas y ciudadanos nacionales. Las evaluaciones de impacto *ex ante* llevadas a cabo por la Comisión constituyen una fuente clave de información para los legisladores de la UE, en particular para los integrantes de las comisiones especializadas del Parlamento Europeo y del Consejo, pero no se corresponden sistemáticamente con evaluaciones de impacto *ex post*. El Tribunal ha detectado insuficiencias relativas a las evaluaciones de impacto⁶¹:

- En el caso de las evaluaciones *ex ante*:
 - el análisis de todos los impactos económicos, sociales y ambientales constituye un reto;
 - con frecuencia, las comparaciones directas entre opciones alternativas resultan difíciles;
 - la disponibilidad de los datos para realizar evaluaciones del impacto sigue siendo un problema;
 - los aspectos relativos a la ejecución no siempre se analizan lo suficiente.
- En el caso de las evaluaciones *ex post*:
 - las evaluaciones no se realizan sistemáticamente en todos los ámbitos legislativos;
 - los costes de ejecución y las cargas administrativas no se cuantifican lo suficiente.

149

Como «guardiana de los Tratados», corresponde a la Comisión supervisar el cumplimiento de la legislación de la UE, remitiendo todos los desvíos al Tribunal de Justicia Europeo y, realizar además la evaluación *ex post* de las actividades de la Unión, incluidas las que implican de modo predominante medidas legislativas. No obstante, la realización de evaluaciones *ex post* de los impactos económicos, sociales y ambientales constituye un desafío. Por ejemplo, la relación causal entre la legislación de la UE y el impacto puede ser difícil de demostrar, los datos sobre los costes y las cargas administrativas pueden no existir o ser difíciles de recabar y la coordinación con las autoridades nacionales puede no ser sencilla⁶².

61 Informe Especial nº 3/2010 del Tribunal: «Evaluaciones del impacto en las instituciones europeas: ¿sirven de apoyo a la adopción de decisiones?», apartados 57 a 81.

62 Dictamen nº 1/2010 del Tribunal: «Mejora de la gestión financiera del presupuesto de la Unión Europea: riesgos y desafíos», apartados 14 a 16.

Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera

150

La crisis financiera y las medidas adoptadas para hacerle frente suponen nuevos e importantes desafíos para la rendición de cuentas y la fiscalización a escala nacional y europea. Han surgido lagunas, y la UE y sus Estados miembros tienen aún que resolver importantes cuestiones sobre la rendición de cuentas. Las secciones que figuran a continuación ofrecen una perspectiva general de la respuesta a la crisis económica y financiera y de las implicaciones para la rendición de cuentas y la fiscalización.

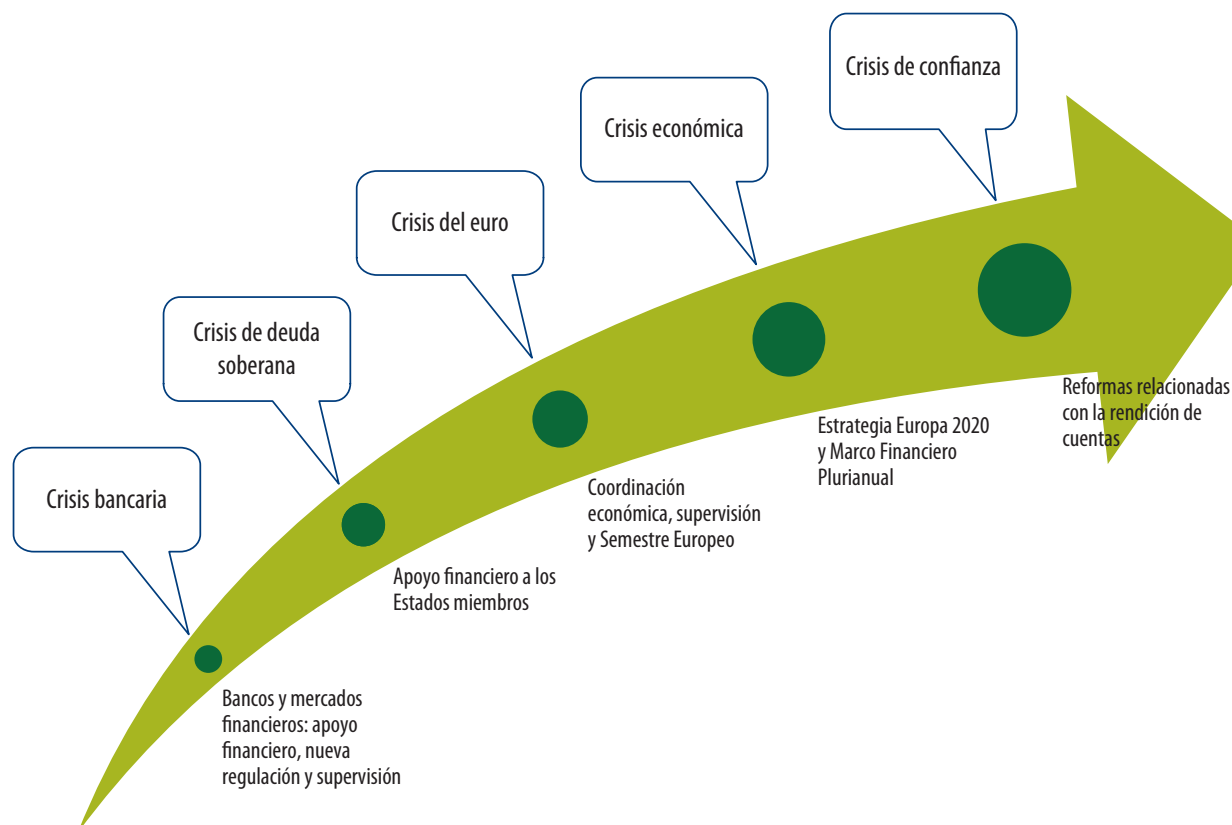
La cadena de acontecimientos y las respuestas de la UE

151

La crisis que comenzó en 2007 en el sector bancario se extendió posteriormente a otros ámbitos, con consecuencias negativas para la sostenibilidad de la deuda soberana, la estabilidad del euro, el crecimiento y la confianza de la opinión pública. La solución a la crisis exigió medidas urgentes y extraordinarias a escala de la UE y de los Estados miembros. También ha sido necesario adoptar reformas para la reestructuración a largo plazo de los marcos de gobernanza financiera, económica y política de Europa (véase el **gráfico 6**).

Gráfico 6

Respuesta de la UE a la crisis financiera



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera

Regulación y supervisión del sector financiero

152

La primera fase (2007-2009) estuvo constituida por una crisis del sector financiero mundial. La combinación de una asunción de riesgos excesivos y de acontecimientos adversos en los mercados financieros tuvo como resultado importantes pérdidas en las inversiones, que empujaron al capital preceptivo de los bancos por debajo de los niveles requeridos. Además, el mercado interbancario agotó la liquidez y, debido a la interconexión, las graves dificultades sufridas por determinadas entidades financieras de gran tamaño colocaron a otras bajo una enorme presión («riesgo sistémico»).

153

A fin de evitar un hundimiento del sistema bancario, los Estados miembros utilizaron fondos públicos para recapitalizar a sus entidades bancarias, mientras que los bancos centrales proporcionaban liquidez al sistema bancario. La Comisión aprobó más de 5 billones de euros en ayudas estatales con destino al sector financiero e impartió directrices sobre los criterios de aprobación de las ayudas a los bancos⁶³. La aportación efectiva de los contribuyentes a los bancos entre 2007 y 2011 ascendió a 1,6 billones de euros (12,8 % del PIB de la UE)⁶⁴.

154

La UE también adoptó una serie de normas para regular las operaciones de los operadores y los mercados financieros, la mayoría derivadas de las negociaciones internacionales en el G-20, en el Consejo de Estabilidad Financiera y en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (reforma de la legislación financiera). Asimismo, la UE creó un Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) que entró en vigor el 1 de enero de 2011 (véase el **recuadro 5**).

63 COM(2012) 778 final, de 21 de diciembre de 2012, SEC(2012) 443 final, de 21 de diciembre de 2012, p. 29.

64 La mayor parte fue a parar a garantías, que ascendieron aproximadamente a 1,085 billones de euros (8,6 % del PIB), seguido de la recapitalización (cerca de 322 000 millones de euros o el 2,6 % del PIB), activos tóxicos (alrededor de 119 900 millones de euros o el 0,9 % del PIB) y medidas de liquidez (89 000 millones de euros o el 0,7 % del PIB).

Recuadro 5

Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF)

El SESF consta de dos elementos:

- La supervisión macroprudencial, competencia de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS), compuesta, entre otros, por los bancos centrales y los representantes de las autoridades nacionales de supervisión.
- La supervisión microprudencial, competencia de las autoridades nacionales de supervisión a escala nacional y de tres autoridades europeas de supervisión (AES) a escala de la UE: la Autoridad Bancaria Europea (ABE), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ).

Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera

155

En consonancia con las conclusiones de la cumbre de la zona del euro celebrada en junio de 2012 y con vistas a seguir reforzando la supervisión bancaria, el Consejo aprobó en octubre de 2013 la propuesta de un Mecanismo Único de Supervisión (MUS)⁶⁵ presentada por la Comisión. En el seno del MUS, el BCE tiene competencias directas de supervisión de los bancos más «importantes» de los Estados miembros en cuestión, además de derechos de seguimiento sobre la supervisión de otros bancos llevada a cabo por los supervisores nacionales. A este fin, la «importancia» viene determinada por el tamaño o por otros criterios.

156

Como un paso más hacia una unión bancaria, y a fin de evitar más rescates bancarios en el futuro, la Comisión propuso, el 10 de julio de 2013, la creación de un Mecanismo Único de Resolución, cuya aprobación está prevista en breve⁶⁶. Con arreglo al MUR, se propone que los costes de la resolución recaigan en primer lugar en los accionistas y acreedores de un banco («recapitalización interna») y, si es necesario, como último recurso en un Fondo Único de Resolución Bancaria financiado a partir de contribuciones del sector bancario.

157

La crisis reveló fallos generales en la gobernanza y el control del sistema financiero mundial: la estructura de incentivos para la asunción de riesgos por los bancos, las normas contables para la valoración y presentación de activos y pasivos financieros y el papel desempeñado por los analistas económicos, agencias de calificación crediticia, reguladores y supervisores de auditores que se encontraban demasiado cercanos al sector y no prestaron la atención suficiente a garantizar la estabilidad del mercado y los intereses de los consumidores.

158

La respuesta incluyó el rescate de numerosos bancos por parte de los Estados miembros —y, en determinados casos, la nacionalización de entidades bancarias privadas—, la introducción de una nueva regulación para la banca y los mercados financieros y las reformas y el establecimiento de nuevos mecanismos de supervisión a escala de la UE. Todo ello plantea cuestiones relativas a la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas.

159

Uno de los desafíos surgidos en la respuesta ha sido el de velar por el respeto de la legitimidad democrática en el desarrollo y la aprobación de la regulación y en el modo de operar de los nuevos instrumentos. En las primeras fases tempranas se ha prestado menos atención a establecer los necesarios dispositivos de rendición de cuentas por los resultados que se prevé que logren estos instrumentos.

65 Reglamento (UE) n° 1024/2013 del Consejo.

Véase asimismo el Reglamento (UE) n° 1022/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, que modifica el Reglamento (UE) n° 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a la atribución de funciones específicas al Banco Central Europeo en virtud del Reglamento (UE) n° 1024/2013 (DO L 287 de 29.10.2013, p. 5).

66 Actualmente se encuentra en la fase de decisión por parte del Parlamento, primera lectura/lectura única; Ref. T7-0341/2014, a 15 de abril de 2014.

Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera

Acciones coordinadas

160

La rendición de cuentas en la nueva arquitectura de regulación y supervisión financieras creada en respuesta a la crisis se inscribe en un marco que aún no está totalmente claro. Por ejemplo, algunos sistemas a escala de la UE a veces solo están cubiertos parcialmente por el mandato del Tribunal:

- las tres autoridades de supervisión (AES) son controladas por el Tribunal;
- el MUS está cubierto por disposiciones específicas —descritas anteriormente— que exigen que el BCE rinda cuentas ante el Consejo y el Parlamento Europeo y que el Tribunal lleve a cabo una auditoría de la buena gestión financiera⁶⁷; sin embargo, el Tribunal no controla a las autoridades nacionales de supervisión en el seno del MUS, y no se han aprobado disposiciones para que los auditores evalúen el sistema de supervisión en su conjunto. Es posible que un nivel más profundo de cooperación con las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en los respectivos Estados miembros propicie evaluaciones más exhaustivas, pero en la actualidad no existen tales disposiciones.

67 Artículo 27, apartado 2, del protocolo nº 4 del TFUE, sobre los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera

Mecanismos de apoyo financiero a los Estados miembros

161

La segunda fase de la crisis, que comenzó en 2010, afectó a la deuda soberana. En enero de 2013, al menos veinte Estados miembros de la Unión estaban sujetos a una Decisión del Consejo con arreglo al procedimiento de déficit excesivo. La relación existente entre el sector bancario y la deuda soberana afectó a los resultados presupuestarios de los Estados miembros: por una parte, algunos gobiernos rescataron a bancos que se enfrentaban a dificultades financieras; por otra parte, la alta exposición bancaria a la deuda soberana amenazó con desatar una peligrosa espiral que requería la intervención inmediata de la UE. A mediados de 2013 ya se habían establecido los mecanismos de estabilidad macrofinanciera, que proporcionaban un total de 890 000 millones de euros, de los que 313 600 millones se habían gastado hasta la fecha⁶⁸.

162

La crisis bancaria y de deuda soberana tuvo repercusiones en los resultados económicos. Las medidas de austeridad, los ajustes presupuestarios, el aumento de los costes del endeudamiento público y el impacto de un sector bancario en dificultades agravaron el impacto de la recesión en la economía de la UE:

- los déficits presupuestarios de los gobiernos de la zona del euro y de la Europa de los Veintisiete superó el 6 % del PIB entre 2009 y 2010 (más del doble del techo acordado en el Tratado de Maastricht);
- la deuda de las administraciones públicas de la zona del euro aumentó desde el 66,4 % hasta el 92,7 % del PIB entre 2007 y 2013⁶⁹;
- el crecimiento del PIB en la zona del euro y en la UE cayó por debajo de su potencial a largo plazo, y llegó a ser negativo en 2009 (-4,4 % para la zona del euro) y en 2013 (-0,4 % para la zona del euro). En términos reales, el PIB de la zona del euro era inferior en 2013 al PIB previo al inicio de la crisis en 2007.

163

La UE respondió a la crisis de la deuda soberana facilitando apoyo financiero a los Estados miembros en dificultades mediante una serie de mecanismos (véase el **cuadro 4**).

164

Las iniciativas adoptadas en la UE incluyen:

- el **Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera** (MEEF), previsto para conceder ayuda financiera a los Estados miembros sobre la base de garantías del presupuesto de la UE (el Consejo decidió la supresión de este instrumento para finales de 2013);
- la **ayuda a la balanza de pagos**, anterior a la crisis y que también ofrece préstamos y líneas de crédito garantizados por el presupuesto de la UE.

68 Actualizado hasta el 30 de junio de 2013. Basado en la capacidad combinada de préstamo del mecanismo de ayuda a la balanza de pagos, del instrumento de préstamo a Grecia, del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, y el techo combinado de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilidad, fijado en 700 000 millones de euros (véase el **cuadro 4**).

69 Eurostat, información en línea, estadísticas financieras gubernamentales, déficit de las administraciones públicas (como porcentaje del PIB) y deuda bruta de las administraciones públicas (como porcentaje del PIB). Véase también el boletín informativo de Eurostat de 22 de enero de 2014.

Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera

Cuadro 4

Mecanismos de apoyo financiero intergubernamentales y de la UE

Instrumentos de apoyo financiero	Ayuda a la balanza de pagos	Préstamos intergubernamentales de la zona del euro a Grecia	Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)	Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF)	Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)
Forma jurídica o institucional	Mecanismo de la UE	Acuerdo intergubernamental	Mecanismo de la UE	Empresa privada propiedad de los países de la zona del euro	Organización intergubernamental
Estructura de capital	Garantizada por el presupuesto de la UE (esto es, todos los Estados miembros)	Ninguna, préstamos bilaterales reunidos por la Comisión Europea	Garantizada por el presupuesto de la UE (esto es, todos los Estados miembros)	Garantías y sobregarantías de los países de la zona del euro	80 000 millones de euros de capital desembolsado y 620 000 millones de euros de capital exigible
Capacidad de préstamo	50 000 millones de euros	80 000 millones de euros	60 000 millones de euros	440 000 millones de euros	500 000 millones de euros
Importes prestados y Estados miembros beneficiarios	13 400 millones de euros (Letonia, Hungría y Rumanía)	52 900 millones de euros (Grecia)	43 800 millones de euros (Irlanda y Portugal)	166 100 millones de euros (Grecia, Irlanda y Portugal)	44 300 millones de euros (España y Chipre)
Instrumentos	Préstamos, líneas de crédito	Préstamos	Préstamos, líneas de crédito	Préstamos, compra de bonos en los mercados primario y secundario	Préstamos, compra de bonos en los mercados primario y secundario
Duración	Mecanismo permanente	Préstamos a devolver siete años y medio después de la fecha de desembolso en 22 pagos trimestrales iguales	Hasta el final de junio de 2013. Seguirá operativo con posterioridad a dicha fecha hasta que se devuelvan todos los compromisos pendientes.	Hasta el final de junio de 2013. Seguirá operativa con posterioridad a dicha fecha hasta que se devuelvan todos los compromisos pendientes.	Mecanismo permanente desde octubre de 2012 en adelante
Principales órganos encargados de la toma de decisiones	Decisión del Consejo, que actúa por mayoría cualificada y vota una propuesta de la Comisión Europea	Eurogrupo	Decisión del Consejo, que actúa por mayoría cualificada y vota una propuesta de la Comisión Europea	Eurogrupo/Consejo de Administración de la FEEF	Eurogrupo/Consejo de Gobernadores del MEDE
Fundamento jurídico Financiación	Artículo 143 del TFUE	Decisión intergubernamental y artículo 136 del TFUE	Artículo 122 del TFUE (un Estado miembro que se enfrenta e «acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiere controlar»)	Decisión intergubernamental	Tratado intergubernamental vinculado al artículo 136 del TFUE modificado
Rendición de cuentas	Sujeta al procedimiento de aprobación de la gestión de la UE	Instrumento no incluido en el ámbito de aprobación de la gestión de la UE Actividades de la Comisión en apoyo del mecanismo sujetas al procedimiento de aprobación de la gestión de la UE	Sujeto al procedimiento de aprobación de la gestión de la UE	Instrumento no incluido en el ámbito de aprobación de la gestión de la UE La junta general anual de accionistas sirve para aprobar la gestión de las cuentas Actividades de la Comisión en apoyo del mecanismo sujetas al procedimiento de aprobación de la gestión de la UE	Instrumento no incluido en el ámbito de aprobación de la gestión de la UE El Consejo de Gobernadores es la autoridad encargada de la aprobación de la gestión Actividades de la Comisión en apoyo del mecanismo sujetas al procedimiento de aprobación de la gestión de la UE
Fiscalización	Fiscalización del Tribunal con arreglo al artículo 9 del Reglamento (CE) nº 332/2002	No hay disposiciones	Fiscalización del Tribunal con arreglo al artículo 8 del Reglamento (UE) nº 407/2010	Se ha nombrado a un auditor privado	El MEDE es controlado por una junta de auditores compuesta de cinco miembros, incluido uno del Tribunal, que actúan a título personal. Previsto el uso de un auditor privado.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera

165

Sin embargo, los Estados miembros de la Unión adoptaron algunas iniciativas clave fuera del marco de la UE, entre ellas las siguientes:

- el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG);
- el Instrumento de Préstamo a Grecia, un instrumento de los países de la zona del euro, financiado a partir de préstamos bilaterales y de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF), y facilitado por la Comisión Europea. Las contribuciones nacionales al Instrumento de Préstamo a Grecia pueden ser controladas por las EFS nacionales; el tribunal de cuentas griego podría fiscalizar la legalidad del gasto en Grecia, pero no su eficacia, ya que no se encarga de llevar a cabo auditorías de gestión; el Tribunal solo puede controlar el apoyo técnico ofrecido por la Comisión Europea;
- la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, financiada con dinero público, fue creada por los Estados miembros de la zona del euro como un vehículo privado, sin disposiciones que previeran la fiscalización o la rendición de cuentas por parte de las instituciones europeas;
- el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), creado para prestar ayuda a los Estados miembros de la zona del euro con dificultades financieras. Algunas instituciones de la UE aplicarán este tratado intergubernamental: la resolución de litigios se ha delegado al Tribunal de Justicia de la UE, mientras que la Comisión Europea y el Consejo llevarán a cabo la vigilancia posterior a los programas. No se ha previsto ninguna función para el Parlamento Europeo (rendición de cuentas), ni para el Tribunal; el MEDE será controlado por una junta de auditores compuesta por cinco personas que actuarán a título personal. Al contrario de lo que ocurre con el Pacto Presupuestario, no se han establecido en el MEDE disposiciones que prevean su futura incorporación al Tratado de la UE. Sin embargo, las autoridades políticas de la UE han destacado que, «debido a las lagunas de la arquitectura anterior, se han establecido algunos mecanismos intergubernamentales, pero en último término estos han de integrarse en el marco jurídico de la Unión Europea»⁷⁰.

166

El Tribunal podrá controlar aquellos mecanismos establecidos dentro del marco jurídico de la UE (ayuda a la balanza de pagos y MEEF) y las funciones asignadas a las instituciones de la UE (por ejemplo, la DG Asuntos Económicos y Financieros) para todos los mecanismos de apoyo (incluidos la FEEF, el MEDE y el Instrumento de Préstamo a Grecia) en lo que respecta a la evaluación de la admisibilidad a los distintos mecanismos de apoyo, a la formulación de las condiciones, al seguimiento de los resultados de los países y al proceso para formular recomendaciones específicas por países. Ya hay algunas auditorías de gestión en curso en estos ámbitos.

70 «Hacia una auténtica unión económica y monetaria», hoja de ruta desarrollada por el presidente del Consejo Europeo, en colaboración con los presidentes de la Comisión Europea, del Eurogrupo y del Banco Central Europeo, 5 de diciembre de 2012.

Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera

167

Todos los instrumentos de apoyo basados en acuerdos intergubernamentales prevén auditores externos. Asimismo, algunas EFS nacionales controlan la respectiva parte nacional de los distintos instrumentos de apoyo financiero. Este enfoque fragmentado, junto con los distintos fundamentos jurídicos y los diferentes dispositivos de rendición de cuentas, tiene como resultado una compleja estructura de gobernanza y rendición de cuentas.

Acciones coordinadas

168

El enfoque fragmentado respecto de los mecanismos de apoyo financiero y las atribuciones parciales de control de las distintas entidades fiscalizadoras públicas no conducen a obtener una perspectiva completa de la respuesta a escala de la UE. A tal fin, sería necesario reforzar los dispositivos de fiscalización.

Gestión del rendimiento

169

Actualmente la Comisión no facilita información ni informes exhaustivos sobre si las medidas de apoyo financiero son eficaces a la hora de mitigar los efectos indirectos y si los Estados beneficiarios han logrado superar sus dificultades financieras por haber cumplido las condiciones y los programas acordados.

Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera

Intensificación de la supervisión económica y presupuestaria

170

Se han adoptado varias medidas encaminadas a asegurar la coordinación económica a fin de reducir los efectos indirectos negativos de las acciones ejecutadas por un Estado miembro. Dichas medidas incluyen un conjunto de reglamentos y directivas (los llamados «Six pack» y «Two Pack»), así como un conjunto de tratados al margen del marco jurídico de la UE que se aplican a los Estados miembros signatarios (el Pacto Presupuestario).

171

Estas normas imponen techos al déficit presupuestario y a la deuda y mecanismos de vigilancia para evitar los efectos indirectos, principalmente dentro de la zona del euro, y además racionalizan el calendario del proceso presupuestario en los veintiocho Estados miembros dentro del marco del Semestre Europeo, y abordan cuestiones relacionadas con las cuentas y las estadísticas nacionales subyacentes.

Refuerzo de las medidas de coordinación presupuestaria y económica a escala de la UE

172

A raíz de la crisis financiera, la UE adoptó medidas para reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El primer intento fue el Pacto por el Euro Plus. La reforma más reciente es un conjunto de actos legislativos conocidos como «Six Pack» y «Two Pack», destinados a reforzar la coordinación y la vigilancia en materia presupuestaria y económica a escala de la UE. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (conocido comúnmente como «Pacto Presupuestario») también refuerza la rendición de cuentas entre los Estados miembros.

- El **Pacto de Estabilidad y Crecimiento** (PEC) es un acuerdo celebrado entre los veintiocho Estados miembros para facilitar y mantener la estabilidad de la unión económica y monetaria (UEM). Basado fundamentalmente en los artículos 121 y 126 del TFUE, consiste en el seguimiento presupuestario de los Estados miembros por parte de la Comisión Europea y el Consejo de Ministros, y la publicación de recomendaciones anuales para acciones políticas que velen por la plena conformidad con el PEC también a medio plazo. El pacto se estableció mediante una resolución y dos Reglamentos del Consejo en julio de 1997. El primer Reglamento «relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas», conocido como la rama preventiva, entró en vigor el 1 de julio de 1998⁷¹. El segundo Reglamento, «relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo», conocido como la rama disuasoria, entró en vigor el 1 de enero de 1999⁷². Todos los Estados miembros de la Unión excepto el Reino Unido⁷³ pasan automáticamente a ser miembros de la UEM y del PEC, tal y como se define en los correspondientes apartados del propio Tratado de la UE.

71 Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 209 de 2.8.1997, p. 1).

72 Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p. 6).

73 De conformidad con el artículo 4 del protocolo n° 15 (TFUE), esta obligación no se aplicará al Reino Unido; de conformidad con el artículo 5 del protocolo n° 15 (TFUE), la obligación de evitar un déficit excesivo se aplicará al Reino Unido.

Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera

- El **«Six Pack»** es Derecho derivado de la UE y se aplica en principio a los veintiocho Estados miembros, pero también incluye algunas normas específicas destinadas únicamente a los Estados miembros de la zona del euro. El **«Two Pack»** solo se aplica a los Estados miembros de la zona del euro.
- Los Reglamentos incluidos en el **«Six Pack»** y en el **«Two Pack»** refuerzan los distintos aspectos de la supervisión económica y presupuestaria. Entre las importantes características comunes se incluyen: i) la adopción mediante el proceso legislativo ordinario; ii) un mayor nivel de consultas entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales en el contexto del Diálogo Económico; iii) la exigencia de revisiones periódicas de la eficacia por parte de la Comisión; y iv) el establecimiento de disposiciones sobre la cadena de rendición de cuentas de las partes intervinientes.
- El **Pacto Presupuestario** (TECG)⁷⁴ constituye un tratado diferente que aborda la responsabilidad de los Estados miembros para con los demás respecto de las prácticas presupuestarias exigidas para proteger el euro, y capacita a la Comisión para llevar el asunto ante el Tribunal de Justicia y para que dichas sentencias tengan fuerza ejecutiva. El Tratado también refuerza las normas económicas y presupuestarias de la UE al exigir que dichas condiciones se integren en la legislación nacional, y que la coordinación y la supervisión recaigan sobre las instituciones de la UE y las medidas estipuladas por el Derecho de la UE⁷⁵. La Comisión establece el seguimiento y la activación de los procesos correctores necesarios.

74 Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), denominado también «Pacto Presupuestario».

75 Véanse los artículos 10 y 11 del TECG.

Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera

Semestre Europeo

173

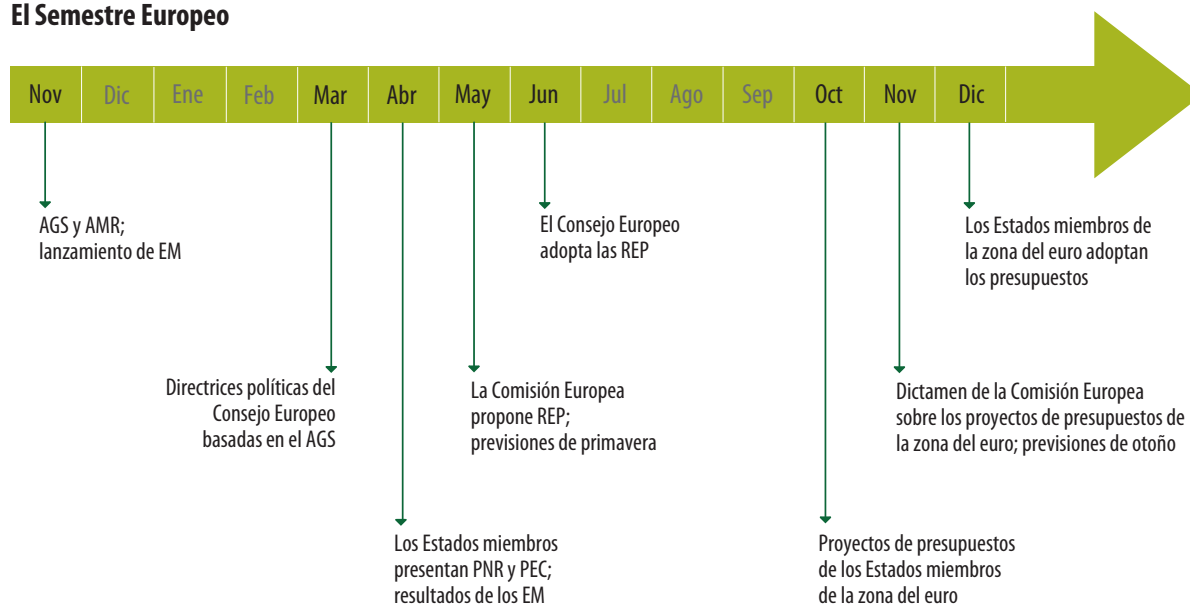
El Semestre Europeo es una nueva arquitectura de gobernanza acordada por los Estados miembros de la Unión en 2010⁷⁶, concebida para integrar la coordinación económica y presupuestaria a escala nacional y de la UE, que incluye un estricto calendario anual para la recogida, el análisis y la evaluación de una amplia gama de indicadores económicos. Su finalidad es proporcionar a todas las partes (Parlamento Europeo y parlamentos nacionales, Estados miembros e instituciones de la UE) el marco necesario para lograr una mejor supervisión y coordinación (véase el **gráfico 7**).

76 Acordado por los Estados miembros de la Unión el 7 de septiembre de 2010 tras las propuestas IP/10/561 e IP/10/859 de la Comisión de mayo y junio de 2010, respectivamente.

Gráfico 7

Calendario del Semestre Europeo

El Semestre Europeo



Glosario

AGS: Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento – **AMR:** Informe del mecanismo de alerta – **REP:** Recomendaciones específicas por país – **EM:** Examen minucioso – **PNR:** Programa nacional de reformas – **PEC:** Programa de estabilidad y convergencia

Fuente: Comisión Europea.

Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera

Cuentas y estadísticas nacionales fiables

174

Las medidas adoptadas para promover finanzas públicas sostenibles plantean nuevos desafíos en materia de rendición de cuentas y fiscalización. La coordinación presupuestaria y económica se fundamenta, en gran medida, en cálculos contables y estadísticas de alta calidad que son comparables en todos los Estados miembros. Existe constancia de que la falta de transparencia presupuestaria tiene costes reales para los Estados miembros y para la UE. La incapacidad de determinados gobiernos para evaluar su verdadera situación presupuestaria constituyó un factor agravante en la fase más crítica de la crisis⁷⁷.

175

En respuesta, la Comisión, por conducto de Eurostat, llevó a cabo en 2012 una evaluación⁷⁸ de la situación en lo referente a las normas contables aplicadas en los Estados miembros. El informe correspondiente tomaba en consideración las implicaciones de contar con normas armonizadas de contabilidad para el sector público en los Estados miembros. Las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) son un conjunto de normas de contabilidad para el sector público diseñadas para asegurar que las cuentas de devengo proporcionen información oportuna, exacta y fiable sobre la posición financiera y económica de un órgano público. La Comisión (Eurostat) está consultando a las partes interesadas sobre la idoneidad de las IPSAS como base para desarrollar las Normas Europeas de Contabilidad del Sector Público (EPSAS), que podrían regular las normas de contabilidad de devengo del sector público en los Estados miembros.

176

Cualquiera que sea la norma de contabilidad acordada, la transparencia debe apoyarse en los siguientes elementos:

- información de calidad sobre los riesgos para mantener la concienciación sobre los posibles choques económicos para las finanzas públicas;
- presentación exhaustiva y apropiada de los pasivos existentes y potenciales de las administraciones públicas y los sectores conexos (a fin de aclarar el ámbito de la actividad fiscal ajena al presupuesto cuyos costes pueden repercutir posteriormente en la administración pública);
- comunicación tempestiva, eficiente y exacta de todos los acontecimientos económicos en el sistema de contabilidad integrada de los organismos públicos.

77 Fondo Monetario Internacional (2012), Transparencia presupuestaria, rendición de cuentas y riesgos, Departamento de Finanzas Públicas y Departamento de Estadística, 7 de agosto de 2012.

78 Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Hacia la aplicación de normas armonizadas de contabilidad del sector público en los Estados miembros. La idoneidad de las IPSAS para los Estados miembros» (SWD(2013) 57 final), COM(2013) 114 final.

Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera

Acciones coordinadas

177

La eficacia del marco de supervisión se basa en el desempeño de los distintos intervinientes en el proceso: el Consejo se encarga de adoptar las decisiones relativas a la coordinación y gobernanza económicas, mientras que la Comisión es responsable de las principales operaciones subyacentes a las funciones de coordinación y supervisión de la UE.

178

El «Six Pack», el «Two Pack» y el Pacto Presupuestario incorporan disposiciones para la consulta con el Parlamento Europeo: todos los reglamentos prevén que se presente información al Parlamento Europeo y que se mantenga con él un diálogo en el marco del Semestre Europeo. Las normas prevén un Parlamento Europeo más informado y con mayores posibilidades de influir en las decisiones del Consejo. No queda claro si el Semestre Europeo y el Diálogo Económico tendrían o no en cuenta la labor llevada a cabo por las EFS sobre las cuestiones pertinentes, ni el modo en que esto se haría.

179

Los ciudadanos esperan que las autoridades públicas, incluidos los auditores, adviertan de los riesgos sistémicos más importantes que afectan a sus intereses financieros. Los auditores reconocen su obligación en este campo. Durante el congreso internacional de 2013 (XXI Incosai) de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), los miembros llegaron en su acuerdo a la conclusión de que las EFS deben llamar la atención sobre «cuestiones generales o sistémicas que, por su importancia, podrían influir en la sostenibilidad de las políticas y las finanzas públicas a largo plazo». Se puede esperar que el Tribunal de Cuentas Europeo, en calidad de entidad fiscalizadora superior de la UE, advierta de los posibles riesgos sistémicos en Europa.

180

Si bien se supone que la función de las entidades fiscalizadoras no debe duplicar la de aquellas instituciones cuya labor es detectar y abordar los riesgos sistémicos tan pronto como sea posible, corresponde a los auditores evaluar si tales entidades son adecuadas o no para dicho fin. Cualquier función adicional para los auditores, tal y como sugieren las conclusiones del Congreso Incosai, requeriría que se lograra un amplio consenso con otras partes interesadas y se reflexionara sobre la capacidad necesaria para desarrollar dichas actividades.

Parte III. Desafíos relacionados con la respuesta de la UE a la crisis financiera

181

Sin embargo, el sistema actual está fragmentado y aumenta la complejidad de la rendición de cuentas y de la fiscalización. Es necesario establecer cadenas claras de responsabilidad para que las autoridades rindan cuentas, también por la gestión de los fondos públicos. Cada vez es más difícil comprender en la UE quién es responsable y de qué en los ámbitos descritos anteriormente. Esta creciente complejidad plantea riesgos para la legitimidad de la Unión.

182

Tanto la hoja de ruta del presidente del Consejo Europeo como el plan rector de la Comisión contienen propuestas para una unión económica y monetaria y una unión bancaria reforzadas. Los aspectos que se debaten en la actualidad se refieren a las posibles competencias para revisar los presupuestos nacionales en consonancia con los compromisos europeos, una influencia mayor de la UE sobre la fiscalidad y el empleo y, más a largo plazo, el desarrollo de una capacidad presupuestaria, un fondo de amortización para gestionar las situaciones de deuda críticas y la emisión común de deuda pública por parte de los Estados miembros de la Unión. Algunos de estos elementos requerirían una modificación de los Tratados. Habrá que velar por estos mecanismos estén acompañados de sistemas de fiscalización y rendición de cuentas claros, coherentes y transparentes.

183

La crisis financiera ha acelerado la creación de nuevos instrumentos con dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización específicos, que constituyen ejemplos de desafíos de carácter más general descritos en la **parte II**. La velocidad con la que se han diseñado determinados instrumentos y su novedad apuntan a que los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización aplicados hasta la fecha deberían someterse a revisión en los próximos años y, siempre que haya dinero público en juego de modo directo o indirecto, habrán de aplicarse disposiciones encaminadas a lograr un grado adecuado de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

184

El establecimiento de dispositivos adecuados de rendición de cuentas y fiscalización resulta esencial para el proceso de control democrático. Al revisar el entorno institucional de la UE y los recientes acontecimientos, el Tribunal ha señalado seis ámbitos (véase el cuadro 2) que presentan desafíos particulares.

185

La mejora de la rendición de cuentas y la fiscalización a escala de la UE requiere:

- dispositivos coherentes y exhaustivos de rendición de cuentas y fiscalización para todas las políticas, instrumentos y fondos europeos;
- dispositivos coherentes y consistentes de rendición de cuentas y fiscalización, en particular, en el caso de los instrumentos coordinados e intergubernamentales. Habida cuenta de la complejidad existente, es preciso estructurar adecuadamente el marco correspondiente y asegurar la coordinación entre los parlamentos y los auditores públicos a escala nacional y de la UE;
- disposiciones más coherentes y exhaustivas que regulen el uso de todos los fondos gestionados por las instituciones y órganos de la UE;
- la mejora, por todas las partes intervinientes en la gestión y el control del presupuesto de la UE, de diversos aspectos, en particular los siguientes: la articulación de los objetivos; los controles para la observancia de las normas; la medición de los efectos y los resultados; y los sistemas internos conexos de control y comunicación;
- una cooperación reforzada para que los parlamentos procedan a un examen exhaustivo de los instrumentos europeos. Es preciso mejorar la arquitectura existente de la UE en materia de rendición de cuentas y fiscalización, así como los instrumentos europeos basados en acuerdos intergubernamentales.

186

Teniendo en cuenta los acontecimientos derivados de la crisis financiera y los acaecidos, de un modo más general, dentro de la UE y de los Estados miembros, así como el nivel actual de integración económica, presupuestaria y monetaria, parece claro que es necesario lograr una mayor cooperación entre el Tribunal y las EFS de los Estados miembros, de modo bilateral o más amplio, según el contenido de los asuntos, a fin de proporcionar una perspectiva más completa y exhaustiva. También es preciso emprender una profunda reflexión y debatir los sistemas globales de rendición de cuentas y fiscalización en la UE. El presente análisis ha señalado diversas lagunas y redundancias en lo que respecta a la rendición de cuentas y la fiscalización en estos sistemas, lo que debería contribuir a promover y orientar dicho debate.

Lista de agencias de la UE

Las 33 agencias descentralizadas

1. Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER)
2. Agencia del GNSS Europeo (GSA)
3. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)
4. Agencia de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea (ENISA)
5. Agencia Europea de Control de la Pesca (EFCA)
6. Agencia Europea de Medicamentos (EMA)
7. Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)
8. Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA)
9. Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM)
10. Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA)
11. Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex)
12. Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA)
13. Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA)
14. Agencia Ferroviaria Europea (AFE)
15. Autoridad Bancaria Europea (ABE)
16. Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA)
17. Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ)
18. Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM)
19. Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea (CDT)
20. Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop)
21. Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC)
22. Escuela Europea de Policía (CEPOL)
23. Eurojust
24. Fundación Europea de Formación (ETF)
25. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound)
26. Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT)
27. Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE)
28. Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT)
29. Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales (OCVV)
30. Oficina de Armonización del Mercado Interior (OAMI)
31. Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)
32. Oficina Europea de Policía (Europol)
33. Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE)

Las 6 agencias ejecutivas

34. Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud y Alimentación (Chafea)
35. Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes (INEA)
36. Agencia Ejecutiva de Investigación (REA)
37. Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación (ERCEA)
38. Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA)
39. Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas (EASME)

Una agencia Euratom

40. Agencia de Abastecimiento de Euratom (AAE)

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones de pago:

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones