

LA GOBERNANZA FINANCIERA EUROPEA A PROPÓSITO DE LA REVISIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO COMUNITARIO

CARMEN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ *

SUMARIO: I. Introducción. II. Las propuestas iniciales de la Gobernanza Europea con incidencia directa en los sistemas de control de gasto de la Unión. III. La propuesta de la Comisión sobre la creación del Fiscal Europeo para la defensa de intereses financieros de la Comunidad. IV. La Gobernanza Europea y las previsiones del nuevo reglamento financiero de la Unión. V. Las previsiones presupuestarias y financieras del proyecto de Constitución Europea. VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Cualquiera que sea la perspectiva con la que se aborde la materia financiera comunitaria, siempre, en un primer análisis, destacan los vacíos y deficiencias de los que padece el sistema de control del gasto de la Unión. Algunos de los más importantes cambios de naturaleza institucional gestados a lo largo de la evolución histórica de las Comunidades, han respondido a la necesidad interna de controlar el gasto y, sobre todo, a la necesidad de evitar desviaciones en su aplicación, esto es, de evitar corrupciones del sistema financiero. Otros cambios sin embargo han sido propuestos por la percepción y la realidad impuesta de que algo estaba pasando en este terreno que estaba fuera de todo control.

La materia financiera se ha ido haciendo indudablemente más compleja en la medida en que las Comunidades han ido asumiendo nuevas políticas para las que necesariamente era preciso obtener recursos. Esta complejidad ha obligado a ir tomando

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

medidas en el terreno del control y de la revisión de los procedimientos de fiscalización del gasto.

Hitos de este control de los gastos comunitarios, tanto internos como externos, los constituyen la creación y apoderamiento en la materia a diversos organismos e instituciones respecto a cuyo funcionamiento ya se han denunciado en diferentes ámbitos los aspectos que sería necesario mejorar. Las instituciones y órganos comunitarios que por ahora vienen interviniendo en ese control del gasto son:

- La Comisión.
- El Tribunal de Cuentas europeo.
- La antigua Unidad de Lucha contra el Fraude (UCLAF), hoy denominada Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF).
- El Parlamento Europeo que controla, a través del procedimiento de aprobación, el anteproyecto de presupuesto y, posteriormente la ejecución presupuestaria.
- El Consejo que es en materia presupuestaria la institución competente para la adopción de reglamentos financieros y para determinar y organizar el control de la responsabilidad de los censores de cuentas, ordenadores de pagos y contables.
- Y, finalmente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que en materia de detección del fraude financiero refiere su control únicamente a las cuestiones anejas de interpretación con carácter prejudicial de Convenios y Acuerdos.

Pues bien, ya en su día, cuando se abordó en este mismo foro de los cursos de verano celebrados en Ávila, la cuestión de los posibles cambios institucionales que sería preciso abordar en materia financiera comunitaria de cara a esa futura ampliación, me centré en la que creía yo que constituía la principal cuestión pendiente de solucionar en el seno de las instituciones comunitarias: la cuestión del control y destino que se da a los múltiples fondos que vienen a direccionar las diferentes políticas comunitarias, ya sean los correspondientes a la ejecución de la Política Agrícola Común (PAC), ya sean los Fondos Estructurales o los gastos cuantitativamente más minoritarios: acciones externas, políticas internas y gastos administrativos¹.

Pues bien, ahora se trata de ver el reflejo que de esa necesidad de transformación se hace en la denominada Gobernanza Europea y, en definitiva, en el camino que ella inicia y que concluiría con la aprobación de un Tratado constitucional. Al exponer las consecuencias de una mejor Gobernanza europea, se irrumpe de lleno en el debate sobre el futuro de Europa. En este sentido la reforma de esa Gobernanza abre el camino hacia la modificación de los Tratados constitutivos. Esta realidad, en lo que a la materia financiera se refiere, implica toda una serie de pasos normativos, dilatados en el tiempo y, en definitiva, lo que a nivel global se manifiesta en este documento, en re-

¹ Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., «Las instituciones financieras en una Unión Europea ampliada». El futuro de la Unión Europea. La reforma de las instituciones. Revista de Derecho de la Unión Europea. Núm. 3. 2.º semestre, 2002, págs. 243 y ss.

lación con el control del gasto comunitario es fruto de trabajos y normas que se van concretando en el tiempo a partir de la Gobernanza de 25 de julio de 2001²:

- El Libro Verde sobre protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo, de 11 de diciembre de 2001³.
- El nuevo Reglamento financiero 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio⁴.
- El proyecto de Tratado constitucional europeo⁵.

II. LAS PROPUESTAS INICIALES DE LA GOBERNANZA EUROPEA CON INCIDENCIA DIRECTA EN LOS SISTEMAS DE CONTROL DE GASTO DE LA UNIÓN

La Gobernanza no es sino el documento elaborado por la Comisión que pretende constituir el conjunto de normas, procesos y comportamientos que han de influir en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. Por ello, lo que se hace preciso abordar, son los mecanismos de control o revisión de los procedimientos de fiscalización del gasto que introduce este nuevo documento que pretende abrir un proceso de elaboración de las políticas de la Unión Europea, con el fin de asociar a un mayor número de personas y organizaciones en su formulación y aplicación. Sin embargo, el documento no hace sino establecer simples líneas de actuación que deberán ser concretadas en cada uno de los terrenos en los que dichos procesos y comportamientos han de influir.

En el marco de los principios, el objetivo de la transparencia de la información financiera destaca sobre todos los demás en el terreno presupuestario. Constituye por ello, sin duda, el principio fundamental en cuanto al control de la fiscalización del gasto. La transparencia presupuestaria es el eslabón principal en la cadena de los controles del gasto como veremos en el nuevo Reglamento financiero.

A partir del pronunciamiento de esa necesidad de transparencia, pocas exigencias tienen un reflejo tan directo como la de transparencia en lo que se refiere al control de la fiscalización del gasto propiamente dicho. Es evidente que algunos de los principios anunciados en la Gobernanza, tales como el de eficacia o el de participación ciudadana resultan fundamentales en el control del gasto, sin embargo no se especifican como tales en relación con la materia financiera. Hubiera sido pues deseable que así se hubiera hecho, aunque la propia generalidad del documento amplía la exigencia de transparencia en el sentido de plasmarla como un deber de gestión, de alcance global.

² COM (2001) 428 final.

³ COM (2001) 715 final.

⁴ DO L 248 de 16 de septiembre de 2002

⁵ La Convención europea (CONV 850/03) celebrada el 18 de julio de 2003 remite el texto definitivo del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, en la versión entregada al Presidente del Consejo Europeo en Roma, el 18 de julio de 2003.

Otra de las modificaciones propuestas por la Gobernanza, es la que destaca la necesidad de una mayor flexibilidad. Ello alcanza una especial relevancia en el asunto que tratamos, puesto que es evidente que la variedad de matices de las legislaciones locales hace muy difícil adoptar una normativa aplicable de forma sencilla. Efectivamente esta apreciación resulta fundamental para la materia financiera en cuanto que los Estados desempeñarían un papel clave en la elaboración de los denominados contratos tripartitos «por objetivos» que se celebrarían entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y organismos designados al efecto. Dichos contratos deberían incluir —señala la Gobernanza— disposiciones que permitieran su seguimiento.

De otro lado, cuando el documento se refiere a la coherencia general de las políticas como otro de los cambios propuestos, resulta fundamental apreciar que cuando se trata de aplicar los recursos para el logro de dichas políticas a través de los Fondos Estructurales, uno de los principales problemas —ya en parte solucionado por la aplicación de los principios propios de los Fondos Estructurales de complementariedad, coordinación, adicionalidad— resulta ser precisamente la necesidad de buscar la coherencia en la aplicación de los recursos, evitando inversiones financieras contrapuestas.

La mayor participación ciudadana e implicación de la sociedad civil en estos asuntos, como apunta la Gobernanza, conduciría sin duda también a un mayor conocimiento de los recursos que se ofrecen para el cumplimiento de objetivos específicos de las políticas comunitarias, de tal manera que no quedaran en manos de profesionales de la solicitud de ayudas comunitarias, la gestión exclusiva de las mismas. En este punto la propuesta de adoptar el método abierto de coordinación, sería un buen mecanismo en todo lo que constituyera control de los procedimientos de fiscalización del gasto, en los cuales los Estados y sus entes locales intervienen de forma definitiva y, por tanto, ofrecería un medio específico para fomentar la cooperación, intercambiar buenas prácticas y acordar objetivos y orientaciones comunes para los Estados miembros.

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

III. LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN SOBRE LA CREACIÓN DEL FISCAL EUROPEO PARA LA DEFENSA DE INTERESES FINANCIEROS DE LA COMUNIDAD

En la línea apuntada por la Gobernanza, para el logro del objetivo de transparencia, una de las más importantes propuestas hechas por la Comisión constituye la de la creación de la figura del denominado Fiscal Europeo que tendría como misión específica la investigación, el seguimiento, la acción y represión en el terreno del control financiero de la Unión ⁶. La Comisión, en su contribución a la Conferencia Intergubernamental de Niza, expuso los motivos de la necesidad de crear esta figura y los mismos constan en el Libro Verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo.

Los actuales medios de represión del fraude son insuficientes para el logro efectivo de su eliminación en la medida en que hoy por hoy el espacio penal europeo se encuentra fraccionado en tantas partes como Estados miembros hay. El principal activo de la creación de un Fiscal Europeo que reprimiera los fraudes en materia financiera comunitaria, sería por tanto el poder coordinar las actuaciones de los diferentes sistemas judiciales que entren en juego, centralizando las investigaciones y actuaciones que se lleven a cabo. El actual carácter transnacional de la delincuencia exige por parte de las autoridades comunitarias, la adopción de medidas que integren las diferentes intervenciones judiciales, logrando una cooperación judicial vertical entre la Comunidad y los Estados miembros. Para evitar los actuales inconvenientes, se trataría de crear un Fiscal Europeo en el que habrían de integrarse toda una serie de facultades, a saber:

- Se le ha de atribuir la facultad de dirección y de coordinación de las actuaciones judiciales, de tal forma que tendría una competencia especializada que sería prioritaria respecto a las competencias de las autoridades nacionales y se articularía con éstas con el objetivo de evitar duplicidades.
- El Fiscal Europeo recurriría a las policías estatales existentes para realizar investigaciones y ejercería la dirección de las actividades de investigación en los asuntos de su competencia.

⁶ La previsión de crear esta figura como una posible solución institucional que repercutiera favorablemente en la represión del fraude a los intereses financieros comunitarios, no es nueva. Son muy diferentes los ámbitos en que se ha puesto de manifiesto la necesidad de una represión penal comunitaria a través del denominado Fiscal Europeo. En primer lugar, dicha necesidad se puso de manifiesto en Ginebra, en octubre de 1996. Más tarde en Estrasburgo, en octubre de 2000, cuando los medios profesionales abordaron la cuestión y asimismo en la declaración de Tréveris en septiembre de 2001 ante la perspectiva de la ampliación de la Unión. De otro lado el Parlamento Europeo lleva años impulsando y manifestándose a favor de prevenir y detectar el fraude, ya incluso, en la fase de las diligencias penales. El Comité de expertos independientes, el Comité de sabios y el Comité de vigilancia de la OLAF, recomendaron ya con carácter específico en 1999, la creación de la figura del Fiscal Europeo para la represión del fraude en materia financiera.

- En la medida en que los actos del Fiscal Europeo puedan suponer una limitación a las libertades individuales o los derechos fundamentales, deberían someterse al control del juez nacional. El control que se llevará bajo estos requisitos debería reconocerse en toda la Comunidad, con el fin de permitir la ejecución de los actos autorizados y la admisibilidad de las pruebas obtenidas en cualquier otro Estado miembro.
- El Fiscal Europeo tendría competencia, bajo el control del juez nacional, para abrir juicio contra los autores de los hechos perseguidos, ante los órganos jurisdiccionales nacionales.
- El Fiscal Europeo actuaría ante los órganos jurisdiccionales nacionales con el fin de defender los intereses financieros comunitarios. El fondo del asunto lo habría de juzgar el juez nacional puesto que la Comisión no considera oportuno crear una instancia jurisdiccional comunitaria que juzgue estos supuestos.

Sin embargo, la legislación penal siempre ha constituido un límite para la adopción de medidas destinadas a luchar contra las actividades ilegales que afectan a los intereses financieros de la Comunidad. En este sentido la revisión de los Tratados constitutivos es una condición absolutamente necesaria para crear la figura del Fiscal Europeo y dicha necesidad es la que lleva a la Comisión a proponer un nuevo artículo 280 bis del Tratado CE en el que se determinarían las condiciones de nombramiento y dimisión del Fiscal Europeo, definiendo sus competencias y las principales características de sus funciones. Sería posteriormente el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, quienes, por mayoría cualificada, adoptarían las normas de Derecho derivado relativas al Estatuto del Fiscal Europeo y las condiciones del ejercicio de sus funciones, sin establecer para ello una jurisdicción especial y armonizando el Derecho penal material y procesal necesario para su buen funcionamiento.

El Estatuto deberá garantizar toda una serie de requisitos en la figura del Fiscal; requisitos que, en definitiva deberán tener por objetivo que cumpla eficazmente con su cometido de controlar las finanzas comunitarias. En este sentido el Libro Verde apunta entre los aspectos que habrán de debatirse, los siguientes:

- El principio de su independencia: El Fiscal Europeo habrá de designarse entre personalidades que ofrezcan todas las garantías de independencia y que reúnan las condiciones de las más altas funciones judiciales.
- Requisitos para su designación y destitución: La Comisión propone que se designe por el Consejo con mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previo dictamen favorable del Parlamento Europeo. Su mandato duraría seis años y no sería renovable. La decisión de la destitución sólo puede competir, según la Comisión, al Tribunal de Justicia. El Fiscal sería responsable de sus actos en caso de falta grave en el ejercicio de sus funciones y asimismo de la dirección y la coordinación de las investigaciones y actuaciones judiciales,

- correspondientes a todas las infracciones de su competencia, en el espacio común definido a tal efecto.
- Organización descentralizada de la Fiscalía: La organización de la fiscalía europea se basaría en una distribución de tareas entre el Fiscal Europeo que centraliza su labor y los Fiscales europeos delegados que pertenecerán a los sistemas judiciales nacionales y serán designados por el Fiscal Europeo a propuesta de su Estado miembro de origen, entre los funcionarios nacionales responsables en sus Estados miembros respectivos de las actuaciones penales y con experiencia en este ámbito. La Comisión propone que conserven su estatuto nacional. En todo caso el Fiscal Europeo mantiene su superioridad jerárquica.
 - Medios de funcionamiento: En principio, los servicios centrales del Fiscal Europeo deberán ser escasos en comparación con los de los Fiscales delegados europeos, en cuyo seno, apunta la Comisión, es donde se concentrará el grueso de los recursos humanos y los medios de funcionamiento. Los Fiscales delegados serán remunerados por los Estados miembros. El Fiscal Europeo deberá disponer de su propio presupuesto a cargo del presupuesto general de las Comunidades Europeas, el cual se administrará con plena independencia por el mismo.

En todo caso será preciso además que se adopten las condiciones del ejercicio de las funciones del Fiscal Europeo mediante un Reglamento que establezca los elementos constitutivos de las infracciones penales relativas al fraude y a cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Comunidad, así como las penas aplicables a cada una de ellas. Asimismo se deberán fijar las normas de procedimiento aplicables a las actividades del Fiscal Europeo, las normas por las que se controlará la admisibilidad de las pruebas y las aplicables al control jurisdiccional de los actos de procedimiento adoptados en el ejercicio de sus funciones.

Todo ello constituye una previsión de la Comisión que, como vamos a ver, queda superada por el proyecto de Constitución europea que prevé la figura del Fiscal Europeo con alcance más amplio en cuanto a los delitos que podrá perseguir en el seno de la Unión.

IV. LA GOBERNANZA EUROPEA Y LAS PREVISIONES DEL NUEVO REGLAMENTO FINANCIERO DE LA UNIÓN

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

nuevo Reglamento financiero del año 2002 que viene a sustituir al aprobado el 21 de diciembre de 1977, modificado posteriormente en múltiples ocasiones. Con ello se afronta no sólo el problema de ofrecer un orden integrado de la materia financiera, sino el más complejo de otorgar mayores instrumentos para la detección y persecución del fraude en la línea de la transparencia inicialmente exigida por la Gobernanza europea.

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

Por apuntar algunos de los aspectos que en la línea de intensificar ese control, suponen una novedad con respecto al Reglamento Financiero anterior o que se explicitan de forma novedosa —aunque ya se articularan antes de alguna u otra forma—, cabría destacar muy brevemente los siguientes:

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

Asimismo en el terreno de los principios se introduce el denominado principio de transparencia que, con el de veracidad trata de cerrar el círculo en torno al control presupuestario previsto por la Gobernanza:

«El presupuesto deberá elaborarse, ejecutarse y ser objeto de una rendición de cuentas con arreglo al principio de transparencia» — art. 29.1.

Esta transparencia además se intensifica como objetivo en las operaciones de empréstito y préstamo —art. 30.1— y respecto a las operaciones del Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores —art. 30.2.

Los aspectos más destacables en el procedimiento de elaboración del presupuesto —en cuanto que suponen una novedad dirigida a un mayor control del principal instrumento financiero comunitario— consisten en dar carta de naturaleza a actuaciones que ya venían produciéndose y que suponen realmente una mayor flexibilización del procedimiento también en la línea apuntada en el año anterior por la Gobernanza Europea:

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

También en lo relativo a la estructura del presupuesto se pone orden en aspectos vitales para la detección del fraude a los intereses financieros comunitarios:

- Se prohíben los ingresos negativos —art. 42.
- Se regulan los denominados créditos provisionales que podrán contenerse en cada sección del presupuesto —art. 43.
- Se prevé la denominada reserva negativa con un importe máximo limitado a 200 millones de euros —art. 44.
- Asimismo se prevén de forma explícita las reservas para ayudas de emergencia en favor de terceros países y las reservas relativas a las operaciones de préstamos y garantías de préstamos concedidos para operaciones en favor de terceros países —art. 45.
- En cuanto a los aspectos que deberán incluirse en el presupuesto con el objetivo de dar una imagen fiel de las finanzas comunitarias, se exige concretar el estado sintético de ingresos y gastos y una relación de los ingresos y gastos por cada institución.
- En lo concerniente al personal se desglosan múltiples apartados de información; operaciones de empréstito y préstamo y la sección correspondiente a la Comisión.

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

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

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

Pero quizá la más importante novedad del nuevo Reglamento de 25 de junio de 2002 esté en la regulación de las diferentes formas de ejecución presupuestaria, ya que se prevé que la Comisión ejecute el presupuesto de tres posibles formas:

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

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

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

- agencias de derecho comunitario o agencias ejecutivas que son personas jurídicas de derecho comunitario creadas por decisión de la Comisión en las que podrá delegarse la realización total o parcial, por cuenta de la Comisión y bajo su responsabilidad, de un programa o proyecto determinado.
- organismos creados por las Comunidades con personalidad jurídica propia y que reciban subvenciones para su financiación.
- organismos nacionales de carácter público o entidades de derecho privado que estén investidos de una misión de servicio público y presenten garantías suficientes, siempre que cumplan determinados requisitos —art. 54.2 c)— 12.

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

V. LAS PREVISIONES PRESUPUESTARIAS Y FINANCIERAS DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

El proyecto de Constitución europea constituye el último eslabón en las previsiones y necesidades manifestadas por la Gobernanza europea en relación con los procedimientos de revisión y control del gasto comunitario.

Las previsiones financieras del proyecto de Constitución tienen naturaleza muy diversa y efectos muy diferentes en relación con el tema que tratamos como vamos a ver. Algunas de estas cuestiones, tendremos que analizar, cómo quedan redactadas finalmente

y, en cualquier caso, es propio de la norma constitucional ser el marco que posteriormente habrá de interpretarse y concretarse con el resto del ordenamiento jurídico comunitario.

Y así, en un primer bloque, al referirse a las competencias compartidas, se remite a las competencias económicas, sociales y de cohesión territorial. Ello sin duda va a dar lugar en su actual redacción a múltiples problemas interpretativos, entre los que se cuenta el de considerar o no a los aspectos financieros relacionados con cualesquiera de estas materias como parte integrante de éstas o algo diferente que constituirá una competencia separada.

Asimismo en esta Primera Parte, al referirse el texto del proyecto a la institución del Tribunal de Cuentas, se acoge la novedad del deber constitucional de la misma de asegurar el buen funcionamiento financiero de la Unión, lo cual en sí mismo supone una garantía que se entiende deberá ser compartida por las demás instituciones implicadas en la ejecución presupuestaria.

En cuanto a los aspectos generales relativos a las finanzas de la Unión y que luego deberán ser integrados —muy probablemente de forma compleja— con las previsiones de la Segunda Parte del proyecto relacionados con diversos aspectos financieros, señalar los siguientes:

En cuanto a los principios presupuestarios y financieros:

- Se hace un reflejo constitucional de principios ya existentes reflejados en el Reglamento financiero, tales como el de anualidad o el de universalidad.
- De otro lado se prevé la exigencia de Ley —art. 314— para el incremento de las previsiones de gasto hechas en el presupuesto anual.
- En todo caso, cualquier medida que tenga implicaciones presupuestarias —y casi todas lo tienen— requiere previamente de la propuesta de cómo ha de ser financiada.
- Se establece la necesidad de que cada Estado coopere con la Unión en asegurar que los recursos previstos en el presupuesto sean usados de acuerdo a los principios financieros.
- Asimismo se prevé el deber constitucional de que la Unión y los Estados persigan el fraude o cualesquiera actividad que afecte a los intereses financieros de la Unión.

En relación con los recursos de la Unión.

- Se prevé el principio de que la asunción de cualquier política requiere de la existencia de recurso que, en principio, habrá de ser propio de la Unión.
- Se recoge la novedad de que por Ley del Consejo se fijen los límites de los recursos de la Unión, así como el establecimiento de nuevas categorías de recursos o la extinción de los ya existentes. No obstante esta Ley no entrará en vigor hasta que no sea aprobada por los Estados miembros de acuerdo con sus respectivos requerimientos constitucionales.

Pero donde verdaderamente se refleja el alcance de las novedades que el proyecto de Constitución supone para la materia financiera, es en la Segunda Parte del proyecto y quizá el núcleo más sustancial sería la previsión de crear un derecho penal comunitario con un contenido mínimo y común a los Estados a partir de la aprobación de una Ley marco europea.

Resulta esperanzador el hecho de que la previsión de ese derecho no se refiera exclusivamente a la materia financiera sino a otros ámbitos de actuación tales como el terrorismo, la trata de seres humanos o la explotación sexual de mujeres y niños o tráfico de drogas, incluso ofreciéndose la posibilidad de que conforme evolucione la delincuencia ello podrá suponer que se amplíe esta esfera de competencia.

Y consecuencia directa de esa necesidad latente en el proyecto constitucional, es la previsión de que se cree la Fiscalía Europea, la cual está prevista como institución no sólo en relación con la protección de los intereses financieros de la Unión sino en relación con todos los ámbitos reflejados en ese derecho penal comunitario, frente a las limitaciones que a este respecto veíamos que se contenían en el Libro Verde de la Comisión en relación con la creación de la figura del Fiscal Europeo, que concretaba la figura a la exclusiva protección de los intereses financieros de la Unión. No obstante se deja a una posterior Ley el establecimiento del Estatuto de dicha Fiscalía con todos sus requisitos.

También en esta Segunda Parte se entra en la concreción de los principios previstos en la Parte Primera y que habrán de integrarse en definitiva con el resto del ordenamiento jurídico comunitario de cara a una regulación definitiva. En concreto se da cobertura constitucional a los denominados marcos financieros plurianuales o lo que es lo mismo, a las denominadas, hasta ahora, perspectivas financieras que, necesariamente habrán de integrar las previsiones anuales presupuestarias.

Se recoge, asimismo, el procedimiento presupuestario con la previsión de creación del denominado Comité de Conciliación que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del Parlamento Europeo. Se trata con este nuevo Comité de adoptar todas las iniciativas necesarias para favorecer el acercamiento de las posiciones entre el Parlamento y el Consejo.

Otras de las más importantes novedades de esta Segunda Parte se acogen en la sección relacionada con la ejecución del presupuesto y la aprobación de la gestión, puesto que en ella hay un reflejo explícito del principio de buena gestión, de la obligación de cooperación de los Estados, así como sus obligaciones de control y auditoría en la ejecución del presupuesto comunitario, teniendo en cuenta el reflejo de una doble responsabilidad: la de los Estados y la de las instituciones comunitarias.

Finalmente, todos los controles, tanto internos como externos que se articulan en la actualidad sobre la ejecución presupuestaria llevada a cabo por la Comisión y demás instituciones, tienen en el proyecto de Constitución europea un reflejo específico: los

controles ejecutados por el Parlamento Europeo, los propios de la Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF), así como los del Tribunal de Cuentas. Esto nos da una idea del rango, la importancia y la preocupación que subyace en relación con los diferentes procedimientos para lograr la correcta aplicación de los recursos comunitarios.

VI. CONCLUSIONES

El análisis de la Gobernanza Europea desde la óptica de los procedimientos de fiscalización del gasto comunitario, únicamente ofrece el marco y principios a partir de los cuales la Unión comienza a transformar la materia financiera y presupuestaria teniendo en cuenta las necesidades que venían poniéndose de manifiesto en la dirección de controlar el destino de los recursos comunitarios.

En este sentido, las ideas de transparencia y veracidad, sean probablemente los dos elementos fundamentales, sobre los que se hacen girar las sucesivas reformas de la norma financiera comunitaria. El objetivo de la Comisión al elaborar el Libro Verde sobre la creación del Fiscal Europeo para la protección de los intereses financieros de la Unión, no fue sino precisamente tratar de perseguir hasta el final y con todas sus consecuencias jurídicas, el adecuado destino de los recursos comunitarios.

El nuevo Reglamento Financiero de la Unión supone además una revisión estructural de toda la materia financiera en cuanto que da carta de naturaleza a situaciones financieras que, en la práctica se estaban llevando a cabo sin cobertura normativa alguna y, de otro lado, introduce todos los elementos necesarios para que ese control presupuestario y financiero sea efectivo, regulando la responsabilidad de los agentes financieros y los requisitos a articular cuando se trata de excepcionar los principios presupuestarios y financieros recogidos en el Reglamento. Desde la óptica pues del control financiero del gasto es evidente que el Reglamento supone un eslabón definitivo en el logro de esa transparencia y veracidad que pretende la Gobernanza.

Finalmente, el proyecto de Constitución europea no supone un avance para la cuestión del control o fiscalización del gasto comunitario sino en lo que lógicamente implica la elevación del rango constitucional de estas materias y, asimismo la ampliación de las competencias que en este terreno se prevén para el Tribunal de Cuentas y la figura del Fiscal Europeo que deberá ser desarrollada convenientemente.

Por tanto, lo que la Gobernanza contiene como principios que han de informar a toda la materia financiera, tiene un reflejo posterior en estos otros documentos y pasos legislativos, de forma imperativa, de modo tal que su cumplimiento constituye un deber de los Estados, las diferentes instituciones de la Unión y sus empleados y agentes.