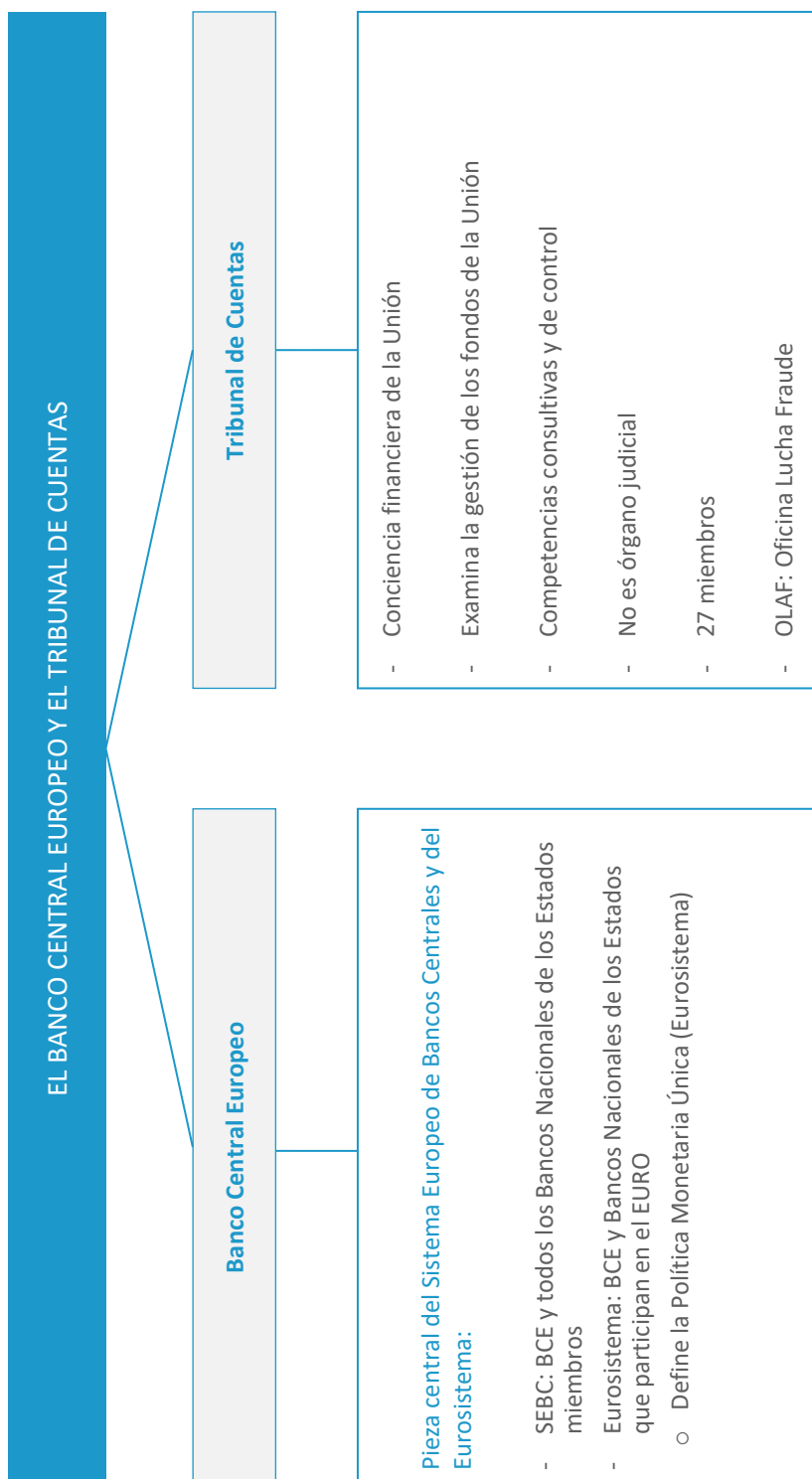


Derecho de la Unión Europea

El Tribunal de Cuentas, el Banco Central Europeo, el Defensor del Pueblo y el alto representante de la Política Exterior

Índice

Esquema	3
Ideas clave	4
8.1. ¿Cómo estudiar este tema?	4
8.2. El Tribunal de Cuentas	4
8.3. El Banco Central Europeo	13
8.4. El Defensor del Pueblo	20
8.5. El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad	23
A fondo	29
Test	34



8.1. ¿Cómo estudiar este tema?

Para estudiar este tema realiza una lectura detenida y comprensiva del apartado **Ideas clave**.

8.2. El Tribunal de Cuentas

Marco institucional

La evolución del presupuesto de las Comunidades, que pasó de un **sistema de aportaciones estatales a un sistema de recursos propios**, y los crecientes poderes del Parlamento en la aprobación de dicho presupuesto, hizo necesaria **la modificación del control externo** sobre el mismo, que entonces radicaba en una Comisión de Control (presupuesto general) y de un Comisario de Cuentas (presupuesto de la CECA).

De esta manera, se crea el Tribunal de Cuentas Europeo por el **Tratado de Bruselas** de 22 de julio de 1975, con **sede en Luxemburgo**, comenzando sus funciones dos años después, que, tras la modificación introducida por el Tratado de la Unión Europea, se elevó a la categoría de Institución de la UE el 1 de noviembre de 1993.

Puede acceder a las vías de recurso con que cuentan todas las instituciones para garantizar mejor el cumplimiento de su misión.

La **función** del Tribunal de Cuentas Europeo es **controlar**, de forma independiente y autónoma, las **finanzas de la Unión**, así como elevar observaciones en aras a mejorar la gestión y actuar como una suerte de «conciencia financiera» de la UE. Ejerce externamente las funciones de **control externo** de las **cuentas** y de consulta con plena independencia y en interés general de la Unión Europea.

Sin embargo, es importante destacar que el Tribunal de Cuentas es una **institución administrativa y carece de cualquier poder jurisdiccional o de poder sancionador**. Su independencia se manifiesta en que decide libremente sobre la organización de su trabajo y la programación de sus actividades de control.

El Tratado de Ámsterdam reforzó su papel, ya que pasó a organizar de forma autónoma sus controles, pudiendo ampliar su labor de control a la buena gestión financiera. El **papel que debe desempeñar el Tribunal de Cuentas debe ser paralelo al desarrollado por las Instituciones Nacionales de Control (INC)** sobre los presupuestos nacionales.

El artículo 13 del TUE, después de mencionar al TC entre sus Instituciones, dispone que «**Las disposiciones relativas al Banco Central Europeo y al Tribunal de Cuentas, así como las disposiciones detalladas sobre las demás instituciones, figuran en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**».

Así, la **sección séptima del capítulo 1 TFUE (arts. 285 a 287)** se consagra a regular esta institución.

El Tratado de Lisboa dispone en el artículo 287 (TFUE) que:

«El Tribunal de Cuentas **examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos** de la Unión. Examinará también las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de cualquier órgano u organismo creado por la Unión en la medida en que el acto constitutivo de dicho órgano u organismo no excluya dicho examen».

El Tribunal de Cuentas Europeo, deberá presentar¹ al Consejo de la UE y al Parlamento Europeo una **declaración de fiabilidad (DAS)** sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes. Junto a esta declaración de fiabilidad, elabora **un Informe Anual sobre las Cuentas de la Unión**, que entrega al Parlamento Europeo y al Consejo UE en noviembre del ejercicio siguiente al objeto de fiscalización, que contribuye en gran medida al descargo que deberá acordar el Parlamento. Éste lo examina antes de aprobar la gestión del presupuesto de la UE por parte de la Comisión.

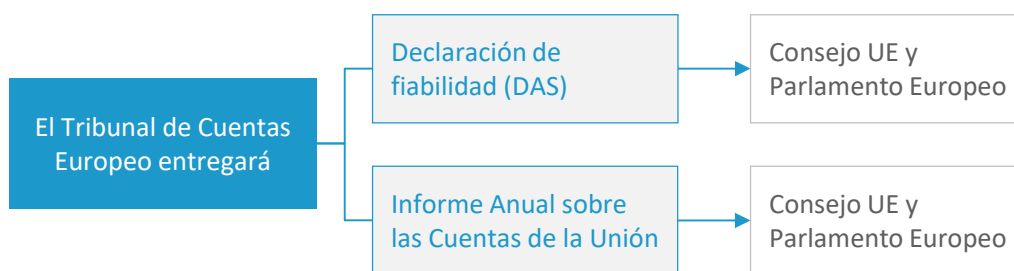


Figura 1.

Además, elabora conclusiones y recomendaciones dirigidas a la Comisión Europea y los Gobiernos de los estados miembros en sus **informes** de auditoría; en caso de sospecha de fraude o corrupción o cualquier otra actividad ilegal de este orden, comunica las mismas a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), Facilita **dictámenes periciales** encaminados a una mejora de la gestión financiera y la rendición de cuentas a los ciudadanos y publica dictámenes sobre la legislación que se esté preparando siempre que ésta tenga alguna repercusión en las finanzas de la

¹ Vid. artículo 287 TFUE.

UE. Finalmente, confecciona documentos de posición, estudios y publicaciones específicas sobre cuestiones relacionadas con las finanzas públicas de la UE.

Composición y funcionamiento

El Tribunal de Cuentas Europeo funciona según las normas del Reglamento Financiero de la UE y de su Reglamento interno. **Actúa de forma colegiada (art. 1 del Reglamento)**, a través de sus actuales veintisiete miembros, nombrados para períodos de seis años (renovables) por decisión unánime del Consejo de la Unión Europea, previa consulta al Parlamento Europeo, con base en los criterios de competencia, profesionalidad, independencia y dedicación exclusiva, entre personalidades que han ejercido en sus países respectivos a instituciones de control externo o que estén especialmente cualificados para esta función. Estará compuesto por **un nacional de cada Estado miembro**.

El **presidente del Tribunal de Cuentas Europeo**² es elegido mediante votación secreta por sus propios miembros por un mandato (renovable) de tres años y deberá velar por el buen funcionamiento de los servicios y la correcta ejecución de las actividades de la institución, así como de representarla en el exterior, ante las demás instituciones europeas y con las INC. También de entre sus miembros se nombra a un **Secretario General**, que ejercerá las funciones de secretario del Tribunal y se encargará de la gestión del personal.

Para una mejor organización y funcionamiento, se compone de Salas. El artículo 10 del Reglamento interno dispone que: A propuesta del Presidente, el Tribunal decidirá el reparto de los ámbitos de competencia de las salas. A propuesta del Presidente, el Tribunal asignará a cada uno de los otros miembros una sala.

² Sus funciones se encuentran reguladas en el art. 10 del Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea.

Cada sala elegirá a uno de sus miembros como decano, de conformidad con las condiciones expuestas en las disposiciones de aplicación. El artículo 11 se dedica a la responsabilidad de las Salas.

Junto a las Salas, se establece también la posibilidad de creación de Comités que se encargan de cuestiones que no sean abordadas por las salas.

Competencias



Figura 2.

Competencias consultivas:

El Tribunal puede ser consultado —facultativamente— cuando lo solicite alguna institución, lo que no excluye que el Tribunal de Cuentas pueda, en todo momento, expresar sus opiniones sobre cuestiones particulares a través de los informes especiales que emite al efecto³.

Competencias de control:

El Tribunal de Cuentas Europeo tiene por misión **controlar** con independencia la **obtención y la utilización de los fondos de la Unión Europea** y, de esta forma, evaluar cómo las instituciones desempeñan estas funciones. El Tribunal examina si las operaciones financieras se han registrado con corrección, se han ejecutado legal y regularmente, y si se gestionan de manera que se asegure la economía, la eficiencia y la eficacia. El Tribunal de Cuentas **contribuye**, de esta manera, a **mejorar la gestión**

³ Art. 287 TFUE.

financiera de los fondos de la Unión Europea en todos los niveles y garantizar, así, a los ciudadanos de la Unión la optimización de los recursos.

El Tribunal **divulga los resultados de sus trabajos a través de la publicación de los informes pertinentes, objetivos y oportunos**. Siguiendo lo dispuesto en el Tratado, la **función primordial del Tribunal** es la de «**ejercer el control sobre las cuentas de la totalidad de ingresos y gastos de la Comunidad (...) examinará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y garantizará una buena gestión financiera**», control que se extiende tanto a las instituciones como a los organismos y fondos de la UE. En lo que atañe al Banco Europeo de Inversiones, el Tribunal de Cuentas necesitará de acuerdo celebrado entre la Comisión, el Tribunal y el Banco.

El control es **ejercido de forma externa**: el objeto son las cuentas. Las instituciones y demás organismos siguen siendo responsables del control interno.

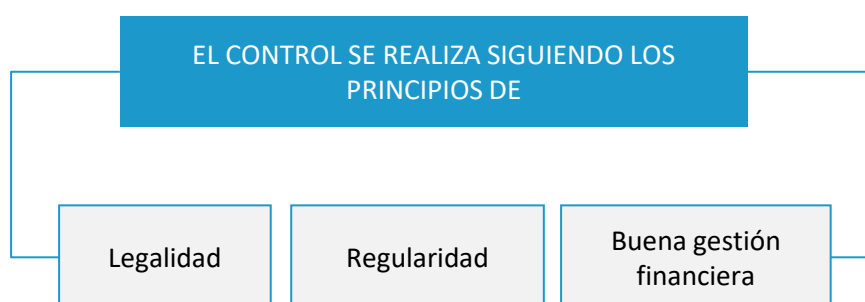


Figura 3.

El **principio de legalidad** significa que los gastos se han de hacer con respeto a las normas, al reglamento financiero y demás normas legales al efecto. El **principio de regularidad** implica que han de quedar reflejados en las cuentas contablemente. El **principio de buena gestión financiera** no se refiere con criterios jurídicos sino políticos o económicos, de oportunidad, éticos.

El **control presupuestario se produce a posteriori**, en el estadio final, lo que no excluye que pueda realizarse, también, antes del cierre de las cuentas, lo que facilita su ejercicio. Puede efectuarlo en las propias instituciones (desplazándose) o en las

Administraciones de los Estados, control que se efectúa en coordinación con las Administraciones Públicas de estos. Puede, asimismo, solicitar de cualquiera de ellos la documentación necesaria para el ejercicio de su función.

La **actividad del Tribunal de Cuentas** no se limita solamente al presupuesto general de la Unión, ya que abarca las actividades de préstamos y empréstitos, y los Fondos Europeos de Desarrollo. Igualmente, es objeto de control los ingresos y gastos de los organismos creados por la Unión Europea (el caso de las Agencias).

Auditorías

Existen diversos tipos distintos de auditoría: financiera, de conformidad y de gestión, respondiendo cada uno de ellos a una cuestión tan concreta como las de:

- ▶ ¿Reflejan los estados financieros la situación y los resultados financieros y los flujos de tesorería del ejercicio, de conformidad con el marco de información financiera aplicable? (**auditoría financiera**).
- ▶ ¿Son conformes las operaciones, en todos los aspectos significativos, a los marcos legal y reglamentario aplicables? (**auditoría de conformidad**).
- ▶ ¿Es correcta la gestión financiera, es decir se han mantenido al mínimo los fondos empleados (economía), se han logrado los resultados con el menor número de recursos posible (eficiencia) y se han cumplido los objetivos (eficacia) (**auditoría de gestión**)?

Otros informes

Respecto de los informes, aparte del anual ya mencionado, elabora informes anuales específicos sobre las agencias y los organismos de la UE e informes Especiales que presentan los resultados de una serie de auditorías de gestión y conformidad y pueden publicarse en cualquier momento del año.

Resultado de la actividad del Tribunal de Cuentas Europeo

El Tribunal de Cuentas **no posee poder jurisdiccional**, por lo que no tiene capacidad sancionadora. **Deberá recurrir al sistema de recursos ante el TJUE y ante los tribunales nacionales en lo relativo a las sanciones por incumplimiento de la legislación de la UE.** No obstante, que carezca de poder jurisdiccional no supone que las decisiones del Tribunal sobre las correcciones que deban hacerse y las mejoras que deban introducirse no sean asumidas por los responsables competentes de llevarlas a cabo, ya que los organismos de gestión, tanto de la UE como nacionales, acatan y cumplen tales decisiones.

Protección de los intereses financieros

El TJUE tiene declarado que «las autoridades nacionales deberán proceder, ante las infracciones al Derecho De la UE, con la misma diligencia de que hacen uso en la aplicación de las legislaciones nacionales correspondientes»⁴. Para ello, la Unión Europea dispone de **diversos instrumentos** a su disposición para la **lucha contra el fraude**. Así, mediante Decisión de la Comisión COM (87) 572 final, de 14 de octubre de 1987, fue creada la UCLAF, acrónimo de Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude. Dicha Unidad fue sustituida por la más reciente **OLAF** (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude), cuya misión es proteger los intereses de la Unión Europea, combatir el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad irregular, incluidas las irregularidades dentro de las instituciones europeas.

La OLAF fue creada mediante la Decisión 1999/352/CE/CECA⁵, de 28 de abril de 1999, recibiendo el mandato de efectuar **investigaciones administrativas**



antifraude y entró en funciones el 1 de junio de 1999, día de la entrada en vigor del

⁴ Sentencia del T.J.U.E. de 21 de septiembre de 1989, asunto C-68/88, *Comisión contra Grecia* (Rec. 1989, pp. 2965 y ss.).

⁵ *Diario Oficial* n° L 136 de 31/05/1999 p. 0020 – 0022.

Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 25 de mayo de 1999⁶, y del Reglamento (EURATOM) n.º 1074/1999 del Consejo, de 25 de mayo de 1999⁷, relativos a las investigaciones efectuadas por la OLAF.

La OLAF⁸ trabaja estrechamente con las autoridades nacionales, tanto policiales, como judiciales o administrativas. En esta cooperación se aplica el Reglamento relativo a los controles y comprobaciones efectuados por los Estados miembros para la protección de los intereses financieros de la UE contra los fraudes y otras irregularidades, pudiendo ejercer dicha función en terceros países externos a la Unión cuando existan acuerdos de cooperación. Además, trabaja en conexión con la Red OLAF de comunicadores antifraude (OAFCN).

Respecto de las denuncias de fraudes⁹ deben tenerse en cuenta, el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, que en el art. 1 define *fraude* y el Reglamento 2988/95 que definió lo que se entendía por *irregularidad*.

La protección de los intereses financieros de la UE se fundamenta principalmente en:

- ▶ El artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- ▶ El artículo 287 del TFUE relativo al Tribunal de Cuentas Europeo.
- ▶ El artículo 83, apartado 2, del TFUE sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea.
- ▶ La Fiscalía Europea: artículo 86 del TFUE, relativo a la creación de una Fiscalía Europea.
- ▶ El Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.

⁶Diario Oficial n.º L 136 de 31/05/1999 p. 0001–0007.

⁷Diario Oficial n.º L 136 de 31/05/1999 p. 0008–0014.

⁸ Página web de la OLAF es http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.htm

⁹ Vid.: http://ec.europa.eu/anti_fraud/olaf-and-you/report-fraud/index_es.htm

Otros importantes instrumentos que sirven a la lucha contra el fraude son:

1. La Fiscalía Europea cuyas normas se detallan en el artículo 86 del TFUE, que establece lo siguiente: «Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust».
2. Los programas «Hércules» de la Comisión. Hasta el momento y desde que comenzara el primero en 2004, se han puesto en marcha tres por periodos de seis años cada uno (Hércules I, II, III: 2014-2020).
3. La Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF).

8.3. El Banco Central Europeo

Fue creado el 1 de junio de 1998 con **personalidad jurídica propia**¹⁰ (aunque no ostentando entonces el rango de institución de la UE), con sede en Fráncfort (Alemania), y comenzó su actividad el 1 de enero de 1999.

El Tratado de Lisboa ha elevado a este órgano a la categoría de institución conforme la previsión del artículo 13 del TUE. **Se halla regulado en los artículos 282 a 284 del TFUE.** Asimismo, en el **Protocolo 3 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.**

Se configura como un **organismo autónomo e independiente** completamente de los Estados y de las instituciones de la UE. De parte de su **capital**¹¹ son **suscriptores, de un lado** los distintos **Bancos Centrales Nacionales de la zona euro** conforme a una

¹⁰ Gracias a esta personalidad jurídica reconocida, puede participar en las reuniones del FMI y de la OCDE.

¹¹ Vid.: <http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.en.html>

proporción fijada en función de la participación en el PIB de la UE y de la población, y de otra, los Estados que no pertenecen a la zona euro.

A efectos de las posibles actualizaciones:

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/capital/html/index.es.html>

El BCE asume, como **función principal**, la de **dirigir el Sistema Europeo de Bancos Centrales**. En desarrollo de esta facultad, el BCE tiene **capacidad normativa** y para ello dispone de un importante elenco de instrumentos, entre los que destacan los reglamentos¹², las decisiones¹³, las recomendaciones y los dictámenes¹⁴ (existen otra serie de instrumentos, cuyo alcance jurídico es diverso)¹⁵. En cualquier caso, esta capacidad normativa tiene el límite impuesto por el principio de atribución de competencias y por la actividad de control jurisdiccional que el TJUE ejerce sobre estas decisiones.

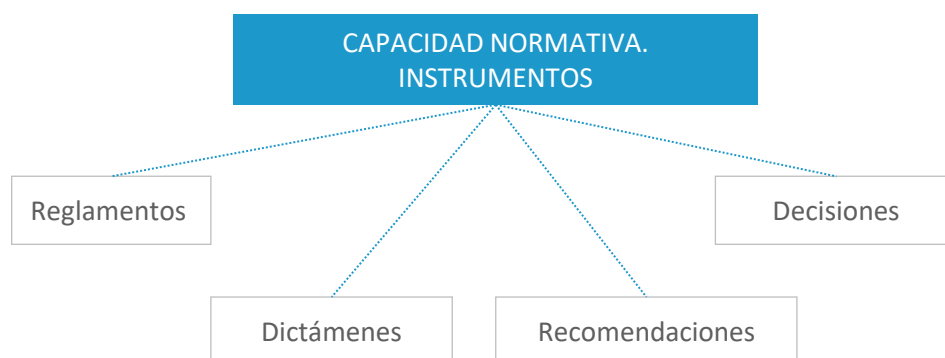


Figura 4.

¹² Los Reglamentos tienen alcance general, y se adoptan en los ámbitos de la definición y ejecución de la política monetaria, en la ordenación de las operaciones de cambio de divisas, gestión de reservas oficiales de divisas de los Estados, supervisión del sistema de pagos, reservas mínimas de las entidades de crédito, determinación de métodos operativos de control monetario, así como en la supervisión y control de las entidades de crédito y financieras (salvo las entidades de seguros).

¹³ Las decisiones serán obligatorias a sus destinatarios y se utilizarán en la ejecución de las funciones que tiene encomendadas el SEBC.

¹⁴ Las recomendaciones y los dictámenes no son vinculantes.

¹⁵ En el ejercicio de sus competencias, el B.C.E. se guiará por el Reglamento de Procedimiento que con fecha 22 de abril de 1999 (modificado posteriormente el 7 de octubre del mismo año) aprobó el Consejo de Gobierno por Decisión (ECB/1999/6).

El BCE ejerce, también, una **función consultiva**, ya que tanto las autoridades de la UE como las nacionales pueden someterle consultas relativas a la legislación (tanto de la UE como nacional) en lo que afecte a las competencias que tiene asumidas.

Además, el BCE dispone de un importante **poder sancionador**, ya que **podrá imponer multas a las entidades que no respeten o adecuen su actuación a los reglamentos y decisiones que adopte**.

En cuanto a su **organización**, el BCE se **estructura** en:

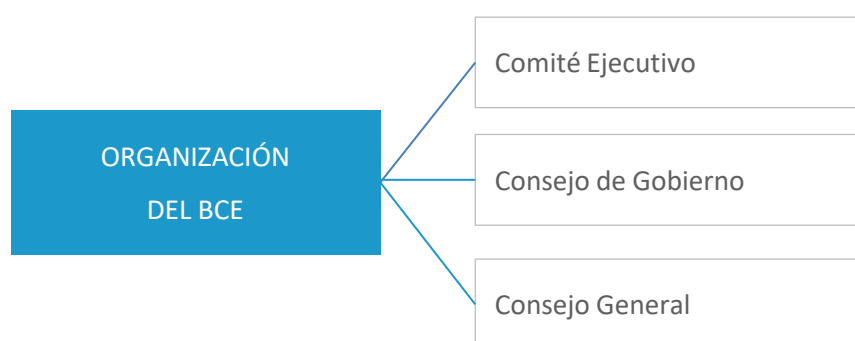


Figura 5.

- ▶ Un **Comité Ejecutivo**¹⁶, **integrado por un presidente¹⁷, un vicepresidente y entre dos y cuatro miembros, nombrados por los Estados Miembros por un mandato de ocho años, siendo responsable de la ejecución de la Política Monetaria acordada por el Consejo de Gobierno y de la gestión del propio organismo.**
- ▶ Un **Consejo de Gobierno**, integrado por el **Comité Ejecutivo y los Gobernadores de los BC de los Estados miembros de la UEM, que formula la Política Monetaria Única de la zona euro.**

¹⁶ Regulado por el Reglamento de Procedimiento aprobado por Decisión del BCE (ECB/1999/7) de 12 de octubre de 1999.

¹⁷ A efectos de posibles cambios, véase:

<http://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/eb/html/index.es.html>

- Y, por último, el **Consejo General**¹⁸, formado por el presidente y vicepresidente del Comité Ejecutivo y por todos los Gobernadores de los Bancos Centrales de todos los Estados Miembros de la UE, que supervisa las relaciones entre los países miembros de la UEM y los países que todavía no lo son, para completar la adhesión de estos últimos a la UEM. Es competente, además, entre otras materias, en todo lo relativo al personal del BCE, en la recopilación de información estadística y en el desarrollo y homogeneización de normas contables aplicables a los Bancos Centrales de los Estados miembros.

Sistema de Bancos Centrales

El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) está formado por el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales de los veintisiete Estados miembros de la UE. La asociación entre el BCE y los Bancos Centrales de los Estados miembros, que sí forman parte de la zona euro, constituyen el denominado **Eurosistema**, de manera que los Estados que todavía no han accedido a la moneda única no puedan intervenir en la adopción de decisiones respecto de la Política Monetaria única.

El objetivo principal del SEBC es mantener la estabilidad de precios, para lo cual apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad y favorecerá una eficiente asignación de recursos conforme a los principios establecidos en el Tratado.

Como **funciones concretas** establecidas en el TFUE y en su Estatuto, el Eurosistema definirá la Política Monetaria Única¹⁹, autorizará la emisión de billetes y monedas en euros, realizará las operaciones de cambio de divisas, gestionará las reservas oficiales de divisas de los Estados, controlará el buen funcionamiento del sistema de pagos y

¹⁸ El 1 de septiembre de 1998 aprobó su propio Reglamento de Procedimiento.

¹⁹ Artículo 282.1 TFUE: «...El Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, que constituyen el Eurosistema, dirigirán la política monetaria de la Unión».

supervisará la actividad de las entidades de crédito y financieras. El SEBC desarrolla su función a través de los órganos del BCE.

Para el buen y correcto funcionamiento de la UEM, es necesaria una herramienta que coordine y enlace los sistemas de pago de los Estados miembros, función que es desarrollada por el sistema **TARGET**, hoy llamado TARGET2, (acrónimo que significa transferencia urgente automatizada transeuropea para la liquidación bruta en tiempo real), que permite que el dinero circule entre las entidades de crédito todo a lo largo de la UE.

El Eurosistema

La zona del euro se creó en enero de 1999 siguiendo las etapas marcadas en Maastricht y siguiendo las cuales, los bancos centrales nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea procederían a transferir sus competencias en materia de política monetaria al BCE. Si entonces fueron once los estados que participaron en la moneda única, hoy se han sumado, Grecia se incorporó en 2001, Eslovenia en 2007, Chipre y Malta en 2008, Eslovaquia en 2009, Estonia en 2011, Letonia en 2014 y Lituania en 2015.

A efectos de posibles incorporaciones futuras, véase el siguiente enlace:

<https://www.ecb.europa.eu/euro/intro/html/map.es.html>

Los artículos 136 a 138 contienen normas específicas para los estados miembros cuya moneda es el euro, en tanto los artículos 139 a 144 contienen disposiciones transitorias para aquellos estados “acogidos a una excepción” y en consecuencia no participan de la moneda única.

Artículo 136

«1. Con el fin de contribuir al correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria y de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados, el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento que corresponda de los contemplados en los artículos 121 y 126, con excepción del procedimiento establecido en el apartado 14 del artículo 126, medidas relativas a los Estados miembros cuya moneda es el euro para:

- a) reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria;
- b) elaborar las orientaciones de política económica referentes a dichos Estados, velando por que sean compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión, y garantizar su vigilancia.

2. Únicamente participarán en las votaciones sobre las medidas contempladas en el apartado 1 los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros cuya moneda es el euro.

La mayoría cualificada de dichos miembros se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238».

Artículo 137

«Las modalidades de las reuniones entre los ministros de los Estados miembros cuya moneda es el euro se establecen en el Protocolo sobre el Eurogrupo».

Artículo 138

«1. Para garantizar la posición del euro en el sistema monetario internacional, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se determinen las posiciones comunes sobre las cuestiones que revistan especial interés para la unión económica y monetaria en las instituciones y conferencias financieras internacionales competentes. El Consejo se pronunciará previa consulta al Banco Central Europeo.

2. El Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, las medidas adecuadas para contar con una representación única en las instituciones y conferencias financieras internacionales. El Consejo se pronunciará previa consulta al Banco Central Europeo.

3. Únicamente participarán en las votaciones sobre las medidas contempladas en los apartados 1 y 2 los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros cuya moneda es el euro.

La mayoría cualificada de dichos miembros se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238».

La razón de la no incorporación de todos los estados es bien, la autoexclusión voluntaria o la falta de cumplimiento de los llamados criterios de convergencia, obligatorio para ingresar en la Unión Económica y Monetaria.

Estrechamente relacionado con las cuestiones que atañen al euro, está el **Eurogrupo**, regulado en el Protocolo n.º 14 del Tratado de Lisboa y que es un órgano informal en el que los ministros de los Estados miembros de la zona del euro examinan cuestiones vinculadas a las responsabilidades comunes de sus respectivos países en relación con el euro. Su principal cometido es asegurar una estrecha coordinación entre las políticas económicas de los Estados miembros de la zona del euro y fomentar condiciones propicias para un crecimiento económico más intenso. La coordinación de las políticas de los países de la zona del euro es crucial para garantizar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto²⁰.

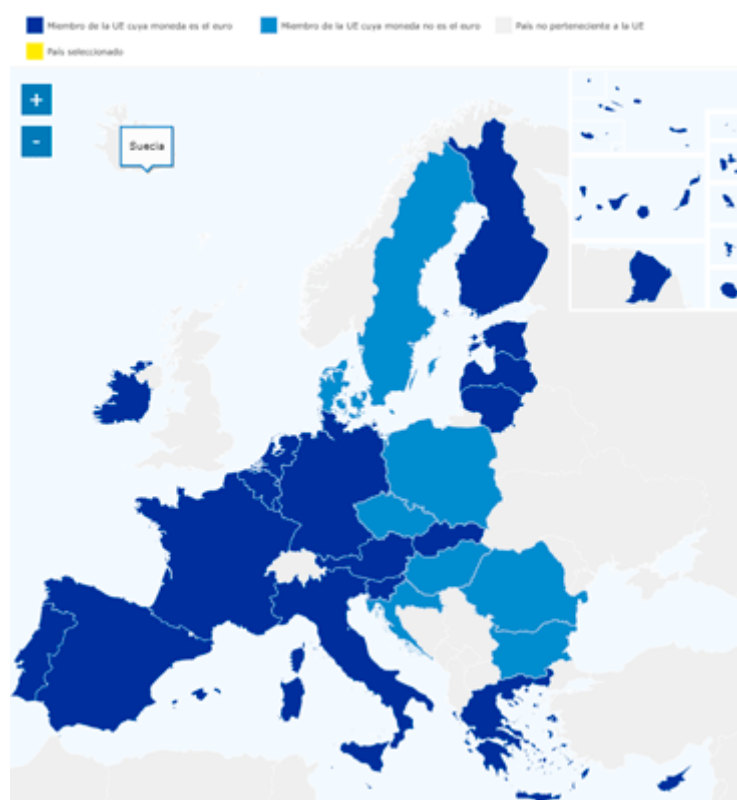


Figura 6. Mapa interactivo.

Fuente: <https://www.ecb.europa.eu/euro/intro/html/index.es.html>

²⁰ Tomado de <http://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/eurogroup/how-the-eurogroup-works/>

8.4. El Defensor del Pueblo

La institución del Defensor del Pueblo²¹ fue creada por el Tratado de Maastricht como un elemento de la Ciudadanía Europea²². El Defensor del Pueblo es **elegido por el Parlamento Europeo por mayoría de votos emitidos**.

El candidato debe ser apto para **desempeñar las más altas funciones jurisdiccionales y poseer competencia, claramente suficiente, para ostentar el cargo²³, e igualmente, debe dar absolutas garantías de independencia, por lo que no debe pedir ni aceptar instrucciones para el ejercicio de sus funciones**. El **mandato** dura los **cinco años de la legislatura del Parlamento Europeo**. Esta alta institución tiene una **doble función**:

- Ofrecer a los **ciudadanos europeos**, personas físicas o jurídicas, con residencia o sede en el territorio UE, una **protección de sus reclamaciones por los casos de mala administración en la acción de las instituciones y órganos de la Unión**, quedando fuera de esta garantía o protección la actuación del TJUE. Se entenderá por mala administración, según el propio Defensor del Pueblo, toda administración deficiente o errónea y, en cualquier caso, cuando:

«una institución omite actos obligatorios, obra en manera irregular o ilegítima. Ello incluye:

Irregularidades administrativas.

Injusticia.

Discriminación.

Abuso de poder.

Falta o denegación de información.

Demoras innecesarias».

- Por otra parte, **garantiza un control democrático de las instituciones de la UE**.

²¹ Para un estudio detallado de la figura del Defensor del Pueblo en los distintos Estados miembros de la Unión Europea, vid. el Documento de Trabajo del Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios «*Le médiateur européen et les médiateurs nationaux organes similaires*», Serie Política POLI 117 FR, Luxemburgo, febrero 2001.

²² Por ello, se menciona en el art. 21 (antiguo art. 8 D) TCE, aunque su regulación se encuentre recogida en el art. 195 (antiguo art. 138 E) TCE.

²³ Actualmente Emily O'Reilly.

El Defensor del Pueblo puede **iniciar una investigación** por propia iniciativa o ante la denuncia de un ciudadano de la Unión. En este último caso, el ciudadano deberá presentar la **reclamación dentro de los dos años siguientes al momento en que se conoce la actuación irregular**, y previa comunicación con la institución u órgano en cuestión. El **Defensor del Pueblo podrá dirigirse a las instituciones y órganos, incluso a las autoridades nacionales, en demanda de toda clase de información, y tendrá acceso a toda la documentación** que obre en poder de estos.

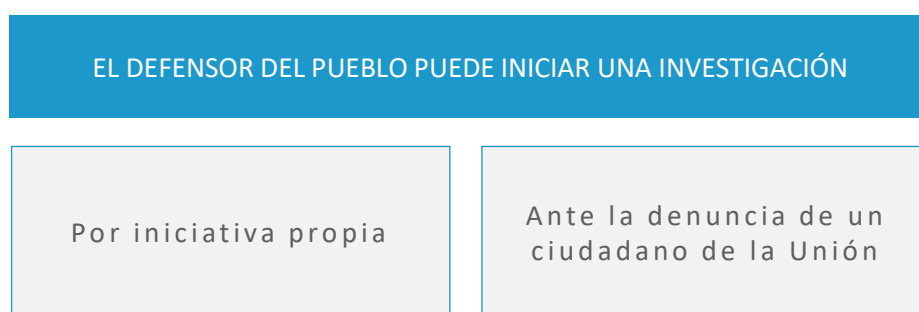


Figura 7.

En cualquier caso, el Defensor del Pueblo **deberá procurar una solución pactada entre las partes**. En caso de **mala administración, se comunicará con la institución u órgano en cuestión para que responda en el plazo de tres meses con un dictamen y, seguidamente, informará al Parlamento Europeo y al ciudadano del resultado de su investigación, así como de las recomendaciones que estime deban adoptarse**.

La regulación actual de esta figura en el **tratado vigente de Lisboa se halla principalmente en el artículo 228 del TFUE:**

«1. El Parlamento Europeo elegirá a un Defensor del Pueblo Europeo, que estará facultado para recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Instruirá estas reclamaciones e informará al respecto.

En el desempeño de su misión, el Defensor del Pueblo llevará a cabo las investigaciones que considere justificadas, bien por iniciativa propia, bien sobre la base de las reclamaciones recibidas directamente o a través de un miembro del Parlamento Europeo, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional. Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución, órgano u organismo interesado, que dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Éste remitirá a continuación un informe al Parlamento Europeo y a la institución, órgano u organismo interesado. La persona de quien emane la reclamación será informada del resultado de estas investigaciones. El Defensor del Pueblo presentará cada año al Parlamento Europeo un informe sobre el resultado de sus investigaciones.

2. El Defensor del Pueblo será elegido después de cada elección del Parlamento Europeo para toda la legislatura. Su mandato será renovable.

A petición del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia podrá destituir al Defensor del Pueblo si éste dejare de cumplir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o hubiere cometido una falta grave.

3. El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones con total independencia. En el ejercicio de tales funciones no solicitará ni admitirá instrucciones de ningún gobierno, institución, órgano u organismo.

Durante su mandato, el Defensor del Pueblo no podrá desempeñar ninguna otra actividad profesional, sea o no retribuida.

4. El Parlamento Europeo fijará, mediante reglamentos adoptados por propia iniciativa, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, el Estatuto y las condiciones generales de ejercicio de las funciones del Defensor del Pueblo, previo dictamen de la Comisión y con la aprobación del Consejo».

8.5. El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad

El ámbito de la política exterior, de seguridad y de defensa, ha constituido tradicionalmente un **pilar tan débil como necesario en la actividad desplegada por la Unión** y antes por las Comunidades Europeas.

En el sistema anterior al Tratado de Lisboa, la Unión contaba con un Comisario de Relaciones Exteriores y con un Alto Representante de esta política.

Desde el Tratado Constitucional ya se vino fortaleciendo la idea de unificar ambas figuras en una suerte de ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Si bien, el tratado meritado no vio la luz, el **Tratado de Lisboa**, finalmente **ha creado** la tan ansiada **figura**, sin embargo, con un no muy fuerte papel y potestades. Ello es fruto de la propia configuración de la política exterior que escapa casi por completo del control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y respecto de la cual, y a tenor de las disposiciones del tratado, no es posible dictar actos legislativos.

El Tratado de Lisboa pretendió **reforzar el papel de la Unión Europea en el plano internacional** introduciendo algunas novedades, como esta de la creación de la figura del Alto Representante y la del Servicio Europeo de Acción Exterior, **junto con un desarrollo particular de la política exterior de seguridad**.

Sin embargo, la especial configuración de esta organización de integración, Unión Europea, hace que **el gran peso político en esta materia** de la actividad y de la representación exterior quede **compartida con el presidente del Consejo Europeo**, quien según el tratado tiene la **misión de garantizar a su nivel la representación exterior de la UE**. Además, no hay especificaciones acerca de cómo se articula el *reparto* de esta tarea entre ambas figuras. La práctica muestra las respectivas funciones.

No obstante, cuando menos, el panorama se ha clarificado algo más por cuanto como se ha indicado antes, se ha unificado en una la dualidad Comisario de Asuntos Exteriores y de Alto Representante, papel que vino ejerciendo el español Javier Solana.

La **primera persona** en ostentar este **cargo** fue la baronesa **Catherine Ashton**, desde que el Consejo Europeo así lo decidiese el 19 de noviembre de 2009. Fue sucedida por la italiana Federica Mogherini y en la actualidad es el español Josep Borrell.

El **Tratado de Lisboa** contiene dos disposiciones que dibujan esta nueva figura. Se trata de los **artículos 18 y 28** que reproducimos:

Artículo 18

«1. El Consejo Europeo nombrará por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Consejo Europeo podrá poner fin a su mandato por el mismo procedimiento.

2. El Alto Representante estará al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión. Contribuirá con sus propuestas a elaborar dicha política y la ejecutará como mandatario del Consejo. Actuará del mismo modo en relación con la política común de seguridad y defensa.

3. El Alto Representante presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores.

4. El Alto Representante será uno de los Vicepresidentes de la Comisión.

Velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión. Se encargará, dentro de la Comisión, de las responsabilidades que incumben a la misma en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. En el ejercicio de estas responsabilidades dentro de la Comisión, y exclusivamente por lo que respecta a las mismas, el Alto Representante estará sujeto a los procedimientos por los que se rige el funcionamiento de la Comisión en la medida en que ello sea compatible con los apartados 2 y 3».

Artículo 28

«1. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores, contribuirá con sus propuestas a elaborar la política exterior y de seguridad común y se encargará de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo.

2. El Alto Representante representará a la Unión en las materias concernientes a la política exterior y de seguridad común. Dirigirá el diálogo político con terceros en nombre de la Unión y expresará la posición de la Unión en las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales.

3. En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior²⁴. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión».

A efectos de entender el papel de esta figura, se habrá de tener en cuenta la **función** que antes desplegaban, tanto el comisario de Relaciones Exteriores, como el Alto Representante. El actual ha asumido ambas facetas por lo cual:

► En el seno del Consejo, ha de **garantizar** que los **trabajos relativos a la política exterior se desarrollen con la coherencia y continuidad** presidiendo el Consejo de Asuntos Exteriores.

► En el seno de la Comisión, y dado el papel que esta tiene atribuido, velará por la **coordinación de esta política con el resto de políticas**. No debe olvidarse que **prácticamente todas las políticas tienen una vertiente exterior**. Así, por lo que **respecta al transporte aéreo, este no solo tiene una dimensión doméstica sino**

²⁴ http://eeas.europa.eu/index_es.htm

internacional. La gran cantidad de acuerdos internacionales firmados y en el futuro así lo atestiguan igualmente.

- ▶ El Alto Representante contribuye a la elaboración de la política exterior, **elaborando propuestas a presentar ante el Consejo y el Consejo Europeo.** Ejecuta, asimismo, las decisiones adoptadas como representante del Consejo.
- ▶ Además, el Alto Representante de la Unión posee una **función de representación.** Dirige el diálogo político con terceros países y se encarga de expresar las posturas de la UE en las organizaciones internacionales.

Es importante remarcar que en cuanto a la Política Exterior en la UE el Consejo Europeo es el máximo órgano decisorio.

Nombramiento

El **Consejo Europeo** nombra al Alto Representante **por mayoría cualificada y de común acuerdo con el presidente de la Comisión.** Asimismo, el Consejo Europeo puede poner fin a su mandato mediante el mismo procedimiento.

Por su calidad, el **Alto Representante** es uno de los vicepresidentes de la Comisión. A este respecto, **se le somete**, junto con el presidente y los demás miembros de la Comisión, **al voto de aprobación del Parlamento Europeo.** El Tratado de la UE especifica que, en caso de **moción de censura votada por el Parlamento en contra del colega**, el Alto Representante deberá abandonar las funciones que ejerce en el seno de la Comisión. En caso contrario, seguirá asumiendo las responsabilidades que posee en el seno del Consejo hasta la constitución de la nueva Comisión.

Servicio Europeo de Acción Exterior

Para la mayor eficacia de su trabajo, esta figura cuenta con un servicio especial denominado Servicio Europeo de Acción Exterior y que queda regulado en el artículo 27, que constituye la base jurídica de su existencia.

Artículo 27.3:

«En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y el funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión».

Dos meses antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en el mes de octubre de 2009, el Consejo de Asuntos Generales aprobó las **directrices sobre la organización y el funcionamiento** del Servicio Europeo de Acción Exterior. Esta tenía su **base en el Informe Brok** sobre los aspectos institucionales relativos a la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior. El 8 de julio de 2010, el Parlamento Europeo finalmente adoptaría las mismas, por amplia mayoría.

Así, el Servicio Europeo de Acción Exterior queda bajo la autoridad del Alto Representante, quien se apoya en este servicio para elaborar **propuestas relativas a la política exterior de la Unión y para aplicar las decisiones adoptadas por el Consejo en dicho ámbito.**

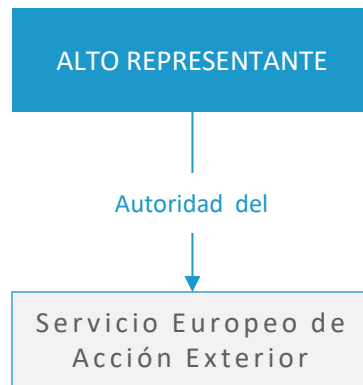
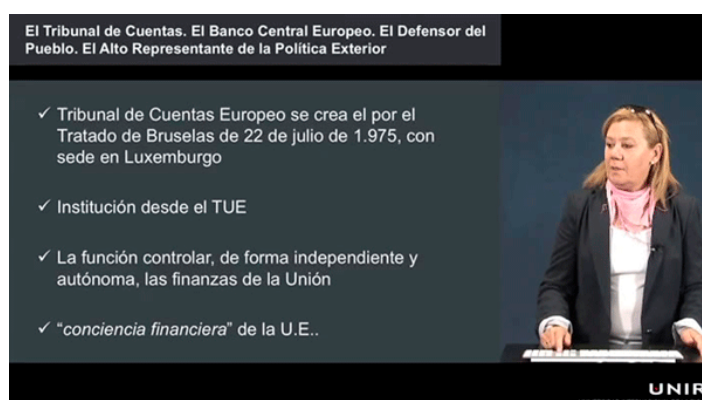


Figura 8.

El Servicio Europeo de Acción Exterior también se puede poner a disposición del presidente del Consejo Europeo, del presidente de la Comisión y de los demás comisarios para las cuestiones relativas a la política exterior de la UE.

El Tribunal de Cuentas, el Banco Central Europeo, el Defensor del Pueblo y el Alto Representante de la Política Exterior

Esta lección magistral amplía las características y funciones principales de estas instituciones y actores de la UE.



Accede a la lección a través del aula virtual

Sentencia de 18.10.2007- Asunto C-19/05

Esta vez te proponemos como lectura una sentencia relacionada con los «recursos propios».

Accede al documento a través del aula virtual

Historia del Banco Central Europeo

European Central Bank. (19 de junio de 2015). *La historia del Banco Central Europeo* [Vídeo]. YouTube.

https://www.youtube.com/watch?v=WUJXmcZGfh0&list=PLnVAEZuF9FZk_wcITEK5G9QpS0j4LpB7o&index=19



En este enlace podrás visionar una resumida y útil visión de la génesis y formación del BCE.

Mecanismo Único de Supervisión

El Mecanismo Único de Supervisión (MUS) es el sistema de supervisión bancaria europea integrado por el BCE y por las autoridades de supervisión nacionales de los países participantes.



Accede al vídeo a través del aula virtual o desde la siguiente dirección web:

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.es.html>

Tribunal de Cuentas

En el siguiente vídeo podrás ver un resumen documental sobre el Tribunal.



El vídeo está disponible en el aula virtual o en la siguiente dirección web:

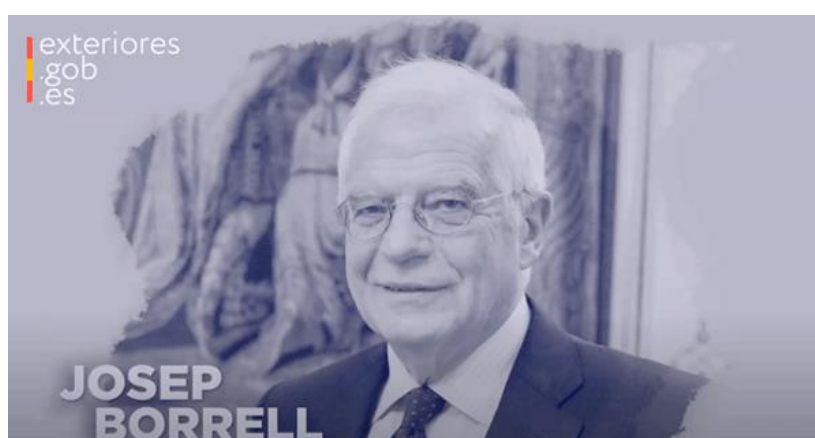
<https://www.rtve.es/alacarta/videos/europa-en-24-horas/europa-tribunal-cuentas/4937038/>

Alto Representante de la Política Exterior

Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación. (8 de mayo de 2020). *“Mi Europa en imágenes” con Josep Borrell* [Vídeo]. YouTube.

<https://www.youtube.com/watch?v=mcsrtSseQtY>

En esta página web encontrarás diversos vídeos sobre el alto representante de la Política Exterior.



Tribunal de Cuentas Europeo

Página oficial del Tribunal de Cuentas Europeo que ofrece la misión, función y actividades de esta institución.



Accede a la web a través del aula virtual o desde la siguiente dirección:

<http://www.eca.europa.eu/es/Pages/ecadefault.aspx>

Banco Central Europeo

Página oficial del Banco Central Europeo en la que se muestra su historia, organización, el marco jurídico, ofertas de trabajo, etc.



Accede a la web a través del aula virtual o desde la siguiente dirección:

<http://www.ecb.int/ecb/html/index.es.html>

1. El Tribunal de Cuentas es el órgano judicial que decide sobre el buen fin en el uso del presupuesto de la UE.
A. Verdadero.
B. Falso.
2. Es institución desde el Tratado de Lisboa.
A. Verdadero.
B. Falso.
3. Es la conciencia financiera de la Unión.
A. Verdadero.
B. Falso.
4. Participa en la elaboración del Presupuesto de la Unión.
A. Verdadero.
B. Falso.
5. Puede imponer sanciones a los Estados por el desvío de fondos.
A. Verdadero.
B. Falso.
6. No puede imponer sanciones ya que se limita a constatar el buen uso de los fondos.
A. Verdadero.
B. Falso.
7. El Banco Central Europeo es institución desde el Tratado de Maastricht.
A. Verdadero.
B. Falso.

8. El Banco Central Europeo fija los tipos de interés del euro.
A. Verdadero.
B. Falso.
9. Los miembros del Banco Central Europeo son representantes de los Estados cuya moneda es el euro.
A. Verdadero.
B. Falso.
10. El Banco Central Europeo está compuesto por los Gobernadores de cada uno de los Estados miembros tengan o no el euro como moneda.
A. Verdadero.
B. Falso.