

**“LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS Y LA EJECUCIÓN DEL DERECHO
COMUNITARIO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. EL EJEMPLO DE LOS
FONDOS DE COHESIÓN Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EUROPA”**

POR DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS

**Magistrado de lo Contencioso-Administrativo,
Doctor en Derecho y Licenciado especial en Derecho europeo
por la Universidad de Bruselas.**

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL A) *La evolución de la financiación de las políticas públicas: la financiación de la cohesión económica y social* B) *La financiación en el Presupuesto de 2004: examen detallado de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión* C) *Las Perspectivas financieras 2007-2013: previsiones financieras y cambios administrativos*
- III. LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS POR LA COMISIÓN EUROPEA Y POR LAS AUTORIDADES NACIONALES: LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN A) *La gestión compartida de los fondos europeos por la Comisión Europea y por las autoridades nacionales* B) *La Comisión Europea y los Fondos estructurales y de cohesión: competencias y poderes* C) *Las autoridades nacionales y la aplicación normativa, financiero-administrativa y el control judicial de la aplicación de los Fondos estructurales y de cohesión*
- IV. LA INTERVENCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN EN ESPAÑA: LA GESTIÓN POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A) *Las intervenciones de los Fondos estructurales y de cohesión en España (1986-2004)* B) *La gestión de los Fondos estructurales y de cohesión por las Comunidades Autónomas* C) *La colaboración y la coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en la gestión de los fondos europeos: los remedios de Ley General de Subvenciones de 2003.*
- V. CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

Al establecer los ámbitos de actuación de las Comunidades Europeas, los Tratados constitutivos ya utilizaban a mitad del siglo pasado una terminología especialmente moderna refiriéndose a la adopción de unas políticas públicas que en aquellos momentos resultaban de excepcional importancia para la realización del mercado común: la política comunitaria de la competencia, la política comercial común, la política agrícola comunitaria y la política común en el sector de los transportes. Y, en realidad, sobre tales políticas comunitarias se ha edificado la Unión Europea. Sin embargo, la clarividencia del genio europeo no podía vislumbrar la importancia que ya a finales de los años 60 y, especialmente, en los años 70 tuvieron las nuevas políticas de protección del medio ambiente, de investigación y desarrollo tecnológico o, en fin, de modo casi omnicomprendivo la política de cohesión económica y social. Fue, precisamente, el Acta Única Europea de 1986 la que introdujo por primera vez reformas sustanciales en el Tratado CEE estableciendo, en particular, las bases constitucionales de estas nuevas políticas que, sólo poco a poco y haciendo uso de la cláusula de poderes implícitos contenida en el antiguo artículo 235 del Tratado CEE, se habían desarrollado paulatinamente.

Cada una de las políticas comunitarias tuvo su propia y singular evolución. Y así la política agrícola comunitaria se erigió bien pronto en la política europea por antonomasia dado el impresionante sistema normativo y organizativo establecido al efecto, pero, sobre todo, por la importantísima dotación financiera asignada, hasta el punto de que en 1979 más de $\frac{3}{4}$ partes del Presupuesto comunitario se dedicaban, sustancialmente, al sostenimiento de los precios agrarios. En cambio, otras políticas, como fue notorio el caso de la de transportes, en las primeras tres décadas de integración europea apenas si tuvieron desarrollo alguno hasta el punto de que el propio Tribunal de Justicia hubo de constatar en 1985 la inactividad contraria a Derecho del Consejo en la adopción de una política común de transportes.

La realización de las políticas comunitarias depende de un complejo entramado jurídico-normativo así como de una estructura administrativa y financiera que no siempre es fácil comprender en el marco de un particular modelo europeo de creación y de aplicación del Derecho. En efecto, en la adopción de las políticas comunitarias participan la Comisión Europea, el Consejo y, en menor medida según el tipo de

política, el Parlamento Europeo; en cambio, la ejecución de las políticas, lo que incluye desarrollos normativos, administrativos y financieros, corresponde tanto a la Comisión Europea como a las autoridades nacionales. En ambas fases de adopción y de ejecución de las políticas comunitarias los Tribunales comunitarios y los Tribunales nacionales ejercen un pleno control jurisdiccional de acuerdo, no obstante, con un reparto de funciones también muy singular respecto de las instituciones comunitarias y de las autoridades nacionales.

Mientras que en la adopción de las políticas comunitarias apenas si ha habido cambios -salvo el que supuso el fortalecimiento de la posición del Parlamento Europeo en el sistema institucional comunitario, aunque sólo en algunas políticas y siempre respetando la preponderancia en todos los casos del Consejo-, en cuanto a la ejecución de las políticas comunitarias se ha producido en los 50 años de experiencia de integración europea un indudable decantamiento hacia un modelo de ejecución descentralizada de las políticas públicas comunitarias. En efecto, la evolución de la integración europea, en especial a partir del momento en que se duplicaron en 1986 los socios comunitarios y, desde luego, a raíz de las últimas incorporaciones en 1995 y 2004, no ofrece más opción a la hora de diseñar las distintas políticas comunitarias que establecer una ejecución decididamente descentralizada. A estos efectos, si bien las Comunidades Europeas asumen la competencia en distintos ámbitos o políticas y prevén, en determinados casos, una financiación europea, la aplicación normativa y administrativa, así como, con mayor frecuencia, la cofinanciación de las intervenciones, se dejan en manos de las autoridades nacionales.

El caso de la política del medio ambiente es especialmente significativo. Por una parte, el mecanismo normativo más generalizado en materia de medio ambiente es la directiva correspondiendo, por tanto, a los Estados miembros la incorporación de las obligaciones comunitarias al Derecho nacional mediante la correspondiente transposición normativa. Asimismo, la ejecución administrativa de la política medioambiental comunitaria corresponde, sustancialmente, a las autoridades nacionales, aun cuando es permanente la supervisión del cumplimiento por parte de la Comisión Europea. Tal es, por lo demás, la regla consagrada en materia financiera y administrativa por el artículo 175.4 del mismo Tratado CE conforme al cual: «*Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros*

tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente».

La integración de España en las Comunidades Europeas en 1986 estuvo respaldada por el consenso de la sociedad española pero supuso llevar a cabo un proceso que, a primera vista, resultaba contradictorio con el proceso de descentralización territorial que se había iniciado en 1977 y que se había recogido, embrionariamente, como uno de los elementos fundamentales de la Constitución de 1978. En efecto, sólo dos años antes de entrar en vigor el Tratado de Adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas se había adoptado el último de los 17 Estatutos autonómicos de unas Comunidades Autónomas que en el caso de las más avanzadas apenas llevaban funcionando seis años. Este proceso de descentralización territorial del poder implicaba un complejo reparto de competencias entre el Estado central y las nuevas Comunidades Autónomas que apenas se había establecido; de hecho, la mayoría de las Comunidades Autónomas sólo iniciaban una primera fase de asunción de competencias que posteriormente fueron ampliadas en virtud de los Pactos autonómicos de 1992. En fin, formalmente el proceso de descentralización no se completó hasta la adopción de los Estatutos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla de 1995.

La realización de prácticamente todas las políticas europeas afectaba directa o indirectamente a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, en el caso de las tradicionales políticas agrícola y pesquera, pero también las políticas de cohesión y desarrollo económico, medio ambiente, etc. Por tanto, en España ha sido necesario conciliar las exigencias derivadas de las previsiones constitucionales y estatutarias, que consagraron una profunda descentralización territorial del poder, con las obligaciones y los procedimientos propios de realización de las políticas comunitarias europeas centralizadas en las instituciones comunitarias pero que sigue un modelo descentralizado en su ejecución. Ahora bien, sólo muy lentamente se produce una adaptación a esta doble dinámica. De hecho, es poco frecuente examinar conjuntamente el desarrollo de las políticas públicas en España refiriéndose tanto a su dimensión nacional como a su dimensión comunitaria europea.

A la vista de tales procesos comunitario y nacionales, teniendo presente la experiencia española, convendría abordar, en primer lugar, cuál es el alcance de la

financiación de las políticas, refiriéndonos, en especial, a las políticas de cohesión económica y social. En segundo lugar sería preciso exponer los procedimientos y los mecanismos de aplicación en la Unión Europea de tales políticas, centrando la atención, fundamentalmente, en la gestión de los Fondos estructurales y de cohesión. Y, en tercer lugar, podría analizarse la aplicación en España de las políticas comunitarias de cohesión teniendo en cuenta, en especial, la implicación de las Comunidades Autónomas. En este análisis se procurará conjugar la perspectiva financiera con el punto de vista normativo y administrativo; así, por ejemplo, para explicar los últimos desarrollos de la experiencia española recurrimos a las previsiones de la Ley General de Subvenciones de 2003 que constituye la norma básica estatal aplicable a todas las Administraciones españolas en cuanto se refiere a la gestión de los fondos europeos.

II. LA FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Es muy probable que la financiación sea de una de las dimensiones más llamativas de la integración europea en particular desde la perspectiva de los países mediterráneos que se integraron en las Comunidades Europeas en los años 80 (Grecia, España y Portugal) o la de los países de Europa central y oriental que se adhirieron a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004.

Ahora bien, el examen del Presupuesto europeo revela que la importancia y el peso de la financiación europea son muy relativos y su trascendencia, salvo en ámbitos concretos, es bastante modesta en relación con los beneficios y las oportunidades que desde un punto meramente económico representa la realización del mercado común europeo.

Será conveniente, para situar la dimensión financiera de las distintas políticas comunitarias y, en particular, de las políticas de cohesión económica y social recordar la estructura del Presupuesto europeo de 2004 ya con una Unión de 25 Estados, el reparto entre los distintos Fondos estructurales y de cohesión, así como las Perspectivas financieras para el período 2007-2013 cuya negociación acaba de iniciarse.

A) La evolución de la financiación de las políticas públicas: la financiación de la cohesión económica y social.

El Presupuesto general de la Unión Europea, tal como ha sido adaptado el 1 de mayo de 2004 con motivo de la adhesión de los nuevos Estados miembros, es decir, el Presupuesto de la Unión Europea de 25 Estados, representa un total de 99.724.386.671 euros¹. Esta cifra aparentemente considerable se mantiene, no obstante, dentro de los límites acordados en la Unión Europea con el fin de que el Presupuesto europeo no supere el 1,27% del PIB de la Unión Europea; porcentaje mínimo que contrasta con el peso de los Presupuestos públicos nacionales que oscilan entre un 40% y un 55% del PIB de cada Estado miembro².

Los ingresos del Presupuesto comunitario provienen de los denominados los recursos propios tradicionales, es decir, los derechos arancelarios, las exacciones agrarias y un porcentaje de la base imponible del IVA; pero, sobre todo, la parte más importante de los ingresos corresponden al cuarto recurso, que se calcula en función de la riqueza de cada Estado miembro y aplicando a éstos un porcentaje de su PNB.

En cuanto al destino de los gastos comunitarios debe tenerse en cuenta que también se trata de un reparto muy sencillo dado que, por ejemplo, en 2004 un 46% de este Presupuesto comunitario se destina básicamente a la financiación del FEOGA-Garantía (45.693 millones de euros); asimismo, las acciones estructurales —FEDER, FSE, FEOGA-Orientación, IFOP y Fondo de Cohesión— suponen 30.882 millones de euros, es decir, aproximadamente un 31% del total presupuestado; y a las denominadas políticas internas, a las acciones exteriores y a las ayudas para la adhesión de nuevos países se destinan respectivamente, 7.510, 4.950 y 2.856 millones de euros, o lo que es lo mismo un 7,5%, un 5% y un 3%, respectivamente, del Presupuesto para 2004. El resto, que constituye poco más de un 6%, es decir, 6.039 millones de euros, está destinado a garantizar el funcionamiento de la burocracia comunitaria (integrada por unos 30.000 eurofuncionarios).

¹ DOUE nº C 105, de 30 de abril de 2004, p. 1.

² André SAPIR (ed.), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Bruselas, julio de 2003, p. 20, calculaba que los Presupuestos nacionales de los 15 Estados miembros suponían aproximadamente el 44,7% del PIB de la Unión Europea.

El actual reparto del Presupuesto comunitario entre las distintas políticas públicas es producto de una evolución que resulta muy reveladora dado que, de un modo u otro, alrededor del 80% del Presupuesto se ha destinado a la financiación de la política agrícola comunitaria y de la denominada política de cohesión económica y social. En cuanto se refiere a la política agrícola comunitaria a través del FEOGA-Garantía se llegó a canalizar, por ejemplo en 1979, cerca de 79% del Presupuesto europeo; en cambio, esta tendencia del Fondo agrario por antonomasia a acaparar más de $\frac{3}{4}$ partes del Presupuesto comunitario comenzó a invertirse como consecuencia de las presiones británicas desde el momento mismo de la integración del Reino Unido en las Comunidades Europeas en 1973 y, en especial, a partir de las reivindicaciones abanderadas por la Primera Ministra M. THATCHER que fructifican, por una parte, en una compensación financiera anual que se refleja hasta ahora en los Presupuestos anuales, el denominado «cheque británico», y, por otra parte, en la puesta en marcha de otras políticas comunitarias financieramente significativas como la desarrollada desde 1975 por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

A partir de la adhesión de Grecia -efectiva desde 1981- y, en particular, de España y Portugal -a partir de 1986- las políticas de cohesión adquieren una nueva dimensión política y financiera. De este modo el Acta Única de 1986 consagra la política de cohesión económica y social y reconoce como sus instrumentos privilegiados al FEDER, al Fondo Social Europeo y al FEOGA-Orientación.

El Tratado de Maastricht de 1992 tuvo como objetivo fundamental crear una Unión Económica y Monetaria que, de acuerdo con el Informe, de 17 de abril de 1989, del Grupo de Expertos presidido por Jacques DELORS, debía construirse por etapas y en la misma debían participar aquellos Estados miembros que ofreciesen un apropiado grado de convergencia económica. Por esa razón, el Tratado de la Unión Europea establece un nuevo instrumento financiero, el Fondo de Cohesión, con el fin de contribuir financieramente «a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte».

Esta nueva dimensión constitucional ha propiciado que desde la entrada en vigor del Acta Única en 1987 la Comisión Europea haya propuesto y el Consejo Europeo haya adoptado sucesivamente las denominadas *Perspectivas financieras*

plurianuales: el Paquete DELORS I (1988-1993), el Paquete DELORS II (1994-1999), la AGENDA 2000 (2000-2006) y en febrero de 2004 la Comisión Europea presidida por Romano PRODI ha propuesto las líneas maestras de lo que será la financiación para el próximo periodo 2007-2013. En las sucesivas Perspectivas financieras se ha producido inexorablemente una disminución de la financiación de la política agrícola y un aumento progresivo y sustancial de los Fondos estructurales³.

B) La financiación en el Presupuesto de 2004: examen detallado de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión.

En estos momentos más del 30% del Presupuesto europeo se destina a las políticas de cohesión económica y social. La realización de estas políticas comunitarias se lleva a cabo bajo la denominación específica de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, tal como se prevé en los artículos 158 a 162 del Tratado CE, que se reiteran casi en los mismos términos en los artículos III-220 a III-224 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 29 de noviembre de 2004.

Por lo que se refiere a los Fondos estructurales, es decir, el FEDER, el Fondo Social Europeo, el FEOGA-Orientación y el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP), el Tratado CE establece su regulación constitucional. A título ilustrativo, por ejemplo, el artículo 160 del Tratado CE dispone:

“El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive”.

Asimismo, el Tratado CE exige, por una parte, la adopción de una regulación unitaria de «las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los Fondos «con finalidad estructural»; y, por otra parte, prevé que se adopten «las normas

³ COMISIÓN EUROPEA, *Una nueva asociación para la cohesión, Convergencia, Competitividad, Cooperación, Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, Bruselas, 2004.

generales aplicables a los Fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los Fondos entre sí, y con los demás instrumentos financieros existentes».

Para el desarrollo de las normas específicas de los Fondos se adoptarán en el caso del FEDER de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 162.1 del Tratado CE, mientras que para los Fondos social y agro-estructural, el artículo 162.2 del Tratado CE remite al procedimiento aplicable en materia de política social (artículo 148 del Tratado CE) y de política agraria (artículo 37 del Tratado CE).

Nuevamente, si se examina el Presupuesto de 2004, se comprueba que, a través del FEDER (incluidas las iniciativas comunitarias URBAN e INTERREG III, se canalizan 20.565 millones de euros; el Fondo Social Europeo supone una financiación de 10.604 millones de euros; asimismo, en el capítulo presupuestario relativo al desarrollo rural, previendo la intervención de las dos secciones del FEOGA, se establecen para 2004 unos créditos de compromiso por importe de 10.093 millones de euros.

También la lectura del Presupuesto comunitario puede ofrecer datos de importancia en relación con los eurofuncionarios que participan directamente en la gestión de las distintas políticas. A título de ejemplo, la ejecución de la mitad del Presupuesto, es decir, el destinado a la política agrícola, está encomendada a un total de 1.125 funcionarios de los cuales habría que deducir 166 del servicio lingüístico. Asimismo, en relación con la gestión de la política regional, incluido el FEDER, se prevén 646 eurofuncionarios, de los que, en realidad, habría que descontar también los 41 del servicio lingüístico. En fin, para el empleo y los asuntos sociales, incluyendo obviamente la gestión del Fondo Social Europeo, la Comisión Europea cuenta con 808 funcionarios, de los cuales 98 pertenecen al servicio lingüístico⁴.

El Fondo de Cohesión, fue creado por el Consejo a partir de una habilitación constitucional introducida por el Tratado de la Unión Europea de 1992 y en los términos que recoge el artículo 161.2 del Tratado CE, «proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte». La característica más

⁴ *Presupuesto general de la Unión Europea para 2004, ob. cit.*, p. II/194, 280 y 724.

llamativa hasta el momento del Fondo de Cohesión es que sus intervenciones se restringen a los denominados «países de la cohesión» y que, en un principio, fueron Grecia, Portugal, Irlanda y España. En el Presupuesto europeo de 2004 se han previsto unos compromisos del Fondo de Cohesión por un total de 5.680 millones de euros.

C) Las perspectivas financieras 2007-2013: previsiones financieras y cambios administrativos.

La realización de las políticas comunitarias y, en particular, de los Fondos estructurales y de cohesión está vinculada a la adopción de las Perspectivas financieras plurianuales. De hecho, tal como se prevé expresamente en el artículo I-55.1 de la Constitución europea «el Marco Financiero plurianual tendrá por objeto garantizar la evolución ordenada de los gastos de la Unión dentro del límite de sus recursos propios».

En la negociación de las Perspectivas financieras correspondientes al período 2007-2013 la Comisión Europea ha propuesto escasas modificaciones organizativas; así por ejemplo, la Comisión Europea redenomina los nuevos objetivos 1, 2 y 3 como objetivos de convergencia, de competitividad regional y empleo, y de cooperación territorial europea⁵.

En su propuesta la Comisión Europea asigna al objetivo de la «convergencia» un 78% de los fondos que serán, precisamente, el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión; en el objetivo de la «competitividad regional y empleo» se gestionará un 18% del total de fondos mediante la participación del FEDER y del FSE; y el objetivo de la «cooperación territorial europea» se realizará a través del FEDER e instrumentará el 4% restante del presupuesto de los Fondos estructurales.

Por lo que se refiere a los Fondos agrarios, la Comisión Europea propone la regulación de un Fondo Europeo de Garantía Agrícola y de un el Fondo Europeo de

⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Perspectivas financieras 2007-2013*, COM (2004) 487 final, de 14 de julio de 2004.

Desarrollo Rural, en este caso más desligado de la regulación de los Fondos estructurales, en los siguientes términos:

“Con las reformas de la PAC de 2003 y 2004 aún recientes y el gasto agrario fijado hasta 2013, ya se dispone del marco correspondiente al periodo cubierto por las perspectivas financieras. Cabe señalar que las reformas mencionadas han supuesto ya una importante simplificación, a través del establecimiento de pagos únicos a los agricultores, un solo marco reglamentario para las ayudas directas y la sustitución de los controles sobre la producción por controles sobre la gestión de las tierras. Los cambios que van a introducirse en las organizaciones comunes de mercado se llevarán a cabo en este contexto. Mediante un nuevo Reglamento, se establecerá una estructura para la financiación de la PAC, caracterizada por la existencia de un solo fondo para cada pilar: el Fondo Europeo de Garantía Agrícola y el Fondo Europeo de Desarrollo Rural. Ambos fondos tendrán elementos similares como, por ejemplo, el recurso exclusivo a organismos pagadores autorizados para efectuar los pagos y el establecimiento de normas de control financiero similares”⁶.

En todo caso, la Comisión Europea y las Administraciones nacionales compartirán la gestión administrativa y determinarán la contribución de una y otras a la cofinanciación de las intervenciones estructurales⁷. A estos efectos debe recordarse que el objetivo de la Unión Europea es claro y ha sido expuesto en los siguientes términos por la Comisión Europea:

“El objetivo de la propuesta de la Comisión no es la transferencia de fondos a nivel europeo como fin en sí misma. El rendimiento de la inversión depende de perseguir los objetivos oportunos al nivel adecuado. Habrá que elegir una acción a nivel nacional cuando dicha acción ofrezca los mejores resultados y una acción

⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Perspectivas financieras 2007-2013*, ob. cit., p. 19. Véase el comentario de Joan MIER ALBERT, “La financiación de la «reforma intermedia» de la PAC”, *Noticias UE* nº 233, junio de 2004, pp. 51-64.

⁷ La Comisión Europea ha hecho girar sus últimas propuestas de reforma institucional en torno al principio de gobernanza; así, por ejemplo, en su Comunicación *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007/2013)*, COM (2004) 101 final, Bruselas, 10 de febrero de 2004, p. 44, indica: «Uno de los principios fundamentales de la reforma de la Comisión reside en que, en el futuro, la administración de la Comisión se centrará esencialmente en la elaboración y el seguimiento de las políticas en el marco del Tratado. La ejecución de estas políticas, así como otras actividades de ejecución a nivel europeo se delegará, en su caso, en otros organismos».

a nivel de la UE cuando sea más eficaz a este nivel. En los casos en los que un euro gastado con cargo al Presupuesto de la Unión dé más rendimiento que un euro gastado a nivel nacional, ésa es la mejor manera de ofrecer calidad al contribuyente. Poner en común los recursos nacionales a nivel de la Unión puede proporcionar importantes ahorros a los presupuestos nacionales”⁸.

Prácticamente en los mismos términos, el Fondo de Cohesión contribuirá a la financiación de proyectos de infraestructura de transportes y de carácter medioambiental en aquellos países de la cohesión cuyo producto interior bruto no supere el 90% de la media de la Unión Europea.

III. LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS POR LA COMISIÓN EUROPEA Y POR LAS AUTORIDADES NACIONALES: LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN

La gestión de las políticas comunitarias resulta especialmente compleja en la Unión Europea. Sin embargo, la evolución de las distintas políticas ha permitido establecer unos procedimientos y unos mecanismos que se caracterizan por una estrecha cooperación entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales, dejando por lo general en manos de las Administraciones nacionales la canalización de los fondos europeos⁹.

A) La gestión compartida de los Fondos europeos por la Comisión Europea y por las autoridades nacionales.

El procedimiento de gestión de los Fondos estructurales resulta prácticamente idéntico en la medida en que la aplicación de tales fondos requieren una programación y una cofinanciación, acordada por la Comisión Europea y los Estados miembros afectados, y la gestión corresponde sustancialmente a las Administraciones nacionales, tal como dispone el Reglamento 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de

⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Perspectivas financieras 2007-2013*, ob. cit., p. 5.

⁹ Sobre la articulación jurídica y administrativa de la política comunitaria de cohesión remito a mi obra *Fondos estructurales europeos: régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos estructurales¹⁰.

La gestión de los Fondos estructurales y de cohesión, a pesar de las distintas denominaciones y mecanismos, responde a un procedimiento de cooperación entre autoridades administrativas y de cofinanciación europea. En el cuadro adjunto se puede observar en relación con el actual período de programación 2000-2006 que el procedimiento de gestión más habitual y que representa más del 99% de todos los Fondos estructurales es el de gestión indirecta o compartida encomendada a las autoridades nacionales¹¹.

Tipo de intervención	Gestión	Documento de programación	Porcentaje 2000-2006
Marco Comunitario de Apoyo	Indirecta (EM)	MCA / PO DOCUP	94%
Iniciativa Comunitaria	Indirecta (EM)	IC/PO	5,35%
Acciones innovadoras	Directa (Comisión) e Indirecta (EM)	Programa o gestión directa	0,65%

Fuente: COMISIÓN EUROPEA, *Analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels en 2003*, Dirección General de Presupuestos, Bruselas, mayo de 2004, p. 59.

Esto no impide que tanto a la hora de adoptar las distintas intervenciones, fundamentalmente el marco comunitario de apoyo o las iniciativas comunitarias, intervenga en mayor o menor medida la Comisión Europea; y sólo en un porcentaje muy exiguo la Comisión Europea puede intervenir, aunque también colaborando con las autoridades nacionales, de manera más autónoma a la hora de diseñar el programa y al aprobar la financiación que proceda.

¹⁰ DOCE nº L 161, de 26 de junio de 1999, p. 1.

¹¹ En el apartado 16 del preámbulo del Reglamento financiero general se determinan los siguientes métodos de ejecución del Presupuesto: «**ejecución centralizada por la Comisión, ejecución compartida con los Estados miembros o descentralizada con terceros países** beneficiarios de ayudas exteriores, o bien, por último, **ejecución conjunta con organizaciones internacionales**. La gestión centralizada debe ser asumida, bien directamente por los servicios de la Comisión, bien indirectamente por delegación en organismos de Derecho comunitario o de Derecho público nacional. Las diferentes formas de ejecución deben garantizar, con independencia de la entidad que se encargue de la ejecución total o parcial, el cumplimiento de procedimientos tendentes a proteger los fondos comunitarios, al tiempo que deben confirmar que la responsabilidad última de la ejecución presupuestaria compete a la Comisión, de conformidad con el artículo 274 del Tratado».

Asimismo, debe recordarse que el Fondo de Cohesión responde a una regulación en la que la programación tiene menor importancia en la medida en que la financiación se hace más por proyectos específicos que por programas¹².

B) La Comisión Europea y los Fondos estructurales y de cohesión: competencias y poderes.

En épocas pasadas la Comisión Europea cayó en la tentación de centralizar y de gestionar directamente algunos fondos comunitarios —por ejemplo, el Fondo Social Europeo en el período comprendido entre 1983 a 1988—; sin embargo, desde hace tiempo, precisamente con las Comunidades Europeas de 12 Estados miembros y en la actualidad con una Unión Europea de 25, no se puede recurrir a otro modelo de gestión que no sea el descentralizado.

La Comisión Europea desempeña la función de supervisión y de control presupuestario en los términos establecidos por el Tratado CE, por el Reglamento financiero y por los Reglamentos de los Fondos estructurales.

El artículo 274 del Tratado CE atribuye a la Comisión Europea y a las autoridades nacionales la competencia para la ejecución del Presupuesto comunitario. No obstante, de acuerdo con esta disposición constitucional la Comisión Europea cuenta con especiales poderes de gestión y de supervisión financiera. A estos efectos, el artículo 274.1 del Tratado CE establece:

“La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 279, con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera”.

¹² Consuelo HOSPITAL GARCÍA, “Las intervenciones del Fondo de Cohesión en España”, *Noticias UE* nº 233, junio de 2004, pp. 37-49.

El Reglamento financiero contiene las reglas generales de la aplicación del Presupuesto comunitario que, con algunas especialidades, se aplican a los Fondos estructurales y de cohesión, tal como resulta del artículo 155 del referido Reglamento financiero¹³.

En fin, en el ámbito de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión la Comisión Europea ha adoptado desarrollos normativos como, por ejemplo, el Reglamento (CE) nº 2355/2002, de 27 de diciembre de 2002, que modifica el Reglamento (CE) nº 438/2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales¹⁴; o el Reglamento (CE) nº 1145/2003 de la Comisión, de 27 de junio de 2003, que modifica el Reglamento (CE) nº 1685/2000 en lo relativo a las normas sobre cofinanciaciones subvencionables por parte de los Fondos Estructurales¹⁵.

Por último, es preciso subrayar que la Comisión Europea ha demostrado insuficiencias en la aplicación de los Fondos estructurales, no sólo a la hora de aplicarlos centralizadamente sino también en el período de aplicación descentralizada poniendo de manifiesto las deficiencias en la coordinación interna entre las distintas Direcciones Generales como la de Competencia —que se ocupa del régimen de ayudas de Estado—, la de Agricultura —que gestiona el FEOGA— o la de Política Regional —encargada del FEDER y del Fondo de Cohesión—. Estas disfunciones han sido recordadas insistentemente, aunque con poca fortuna, por el Tribunal europeo de Cuentas e incluso en 1999 las irregularidades detectadas fueron de tal calibre que, tras los informes presentados por un Comité de Expertos nombrado por el Parlamento Europeo, supusieron la dimisión de la Comisión Europea presidida por Jacques SANTER¹⁶.

¹³ Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (*DOCE* nº L 248, de 16 de septiembre de 2002, p. 1); que ha sido desarrollado por el Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento financiero (*DOCE* nº L 357, de 31 de diciembre de 2002, p. 1); por el Reglamento (CE, Euratom) nº 2343/2002 de la Comisión, de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero marco de los organismos a que se refiere el artículo 185 del Reglamento financiero (*DOCE* nº L 357, de 31 de diciembre de 2002, p. 72); y por el Reglamento (CE) nº 1653/2004 de la Comisión, de 21 de septiembre de 2004, por el que se aprueba el Reglamento financiero tipo de las agencias ejecutivas.

¹⁴ *DOCE* nº L 351, de 28 de diciembre de 2002.

¹⁵ *DOUE* nº L 160, de 28 de junio de 2003.

¹⁶ COMITE DE EXPERTOS INDEPENDIENTES, *Second Rapport sur la réforme de la Commission. Analyse des*

En suma, la gestión centralizada por la Comisión Europea ha sido bastante deficiente sin que las nuevas soluciones propuestas, como por ejemplo la que en 2003 propugnaba una desconcentración en favor de nuevas agencias europeas, tengan visos de ser las más adecuadas¹⁷.

C) Las autoridades nacionales y la aplicación normativa, financiero-administrativa y el control judicial de la aplicación de los Fondos estructurales y de cohesión.

La aplicación de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión requiere una intervención coordinada de las distintas autoridades nacionales. Por una parte será preciso realizar una mínima aplicación normativa o, en su defecto, deberán aplicarse las distintas regulaciones institucionales y procedimentales nacionales que permitan la canalización de tales fondos. Asimismo, en segundo lugar, será preciso establecer mediante la adopción de los Presupuestos nacionales correspondientes la cofinanciación que sea necesaria en cada caso. En fin, la gestión administrativa estará sometida a los distintos tipos de control financiero, interno y externo, y también será objeto del correspondiente control jurisdiccional¹⁸.

La aplicación normativa de los Fondos estructurales y de cohesión.-

El principio básico en la aplicación de las políticas comunitarias es el de autonomía institucional y procedimental. Esto supone que en cada Estado miembro la canalización de los fondos europeos seguirá los procedimientos habitualmente aplicados por las autoridades nacionales.

pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude, Bruselas, 10 de septiembre de 1999; es precisamente en este segundo informe donde se recoge un despiadado análisis de las insuficiencias administrativas de la Comisión Europea.

¹⁷ André SAPIR, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, op. cit., pp. 165-166; estas propuestas son especialmente inconsistentes y no parece que tengan la más apropiada razón jurídica ni organizativa.

¹⁸ Véanse mis estudios “La gestión y el control de los Fondos estructurales europeos en España. «Guía para juristas»”, *Revista del Poder Judicial* nº 63, 2001, pp. 11-70; “La concesión y el control de las subvenciones en la Unión Europea: la gestión por la Comisión Europea y por las autoridades nacionales (la experiencia española)”, *Revista Española de Control Externo* nº 17, mayo de 2004, pp. 163-196; y “Los Fondos estructurales en la Unión Europea: cuestiones constitucionales, presupuestarias y administrativas”, *Noticias UE* nº 233, de junio de 2004, pp. 65-83.

Ahora bien, esta autonomía está sometida, en todo caso, a un límite: el principio de equivalencia y de efectividad, tal como ha sido consagrado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia conforme a la cual: «a falta de disposiciones comunitarias [...] la regulación [nacional] prevista no puede hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la ejecución de la normativa comunitaria (principio de efectividad) y de que la aplicación de la legislación nacional debe hacerse de manera no discriminatoria en relación con los procedimientos encaminados a zanjar los litigios nacionales del mismo tipo (principio de equivalencia)»¹⁹.

Asimismo, el Tribunal de Justicia también se ha referido a la aplicación y a la interpretación del Derecho nacional adoptado en desarrollo del Derecho comunitario y, así, por ejemplo, en la sentencia de 25 de marzo de 2004, a requerimiento prejudicial del Tribunal administrativo regional del Lazio, ha precisado:

“Conforme a los principios generales en los que se basa la Comunidad y que regulan las relaciones entre ésta y los Estados miembros, corresponde a éstos, con arreglo al artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), asegurar el cumplimiento de la normativa comunitaria en su territorio. En la medida en que el Derecho comunitario, incluidos los principios generales de éste, no contenga normas comunes al respecto, las autoridades nacionales procederán, en la ejecución de dicha normativa, con arreglo a las normas formales y sustantivas de su Derecho nacional (véanse, en particular, las sentencias de 23 de noviembre de 1995, Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, C-285/93, Rec. p. I-4069, apartado 26, y Karlsson y otros, antes citada, apartado 27).

Ahora bien, cuando las autoridades nacionales adoptan medidas para aplicar la normativa comunitaria, deben ejercer su facultad discrecional observando los principios generales del Derecho comunitario, entre los que figuran los principios de proporcionalidad, de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima (en este sentido, véase, en particular, la sentencia de 20 de junio de 2002, Mulligan y otros, C-313/99, Rec. p. I-5719, apartados 35 y 36)”²⁰.

¹⁹ TJ CE, sentencias de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor y otros, asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633, apartado 19; de 16 de julio de 1998, Oelmühle y Schmidt Söhne, C-298/96, Rec. p. I-4767, apartado 24, y de 24 de septiembre de 2002, Grundig Italiana, C-255/00, Rec. p. I-8003, apartado 33).

²⁰ TJ CE, sentencia de 25 de marzo de 2004, Cooperativa Lattepiù arl (C-231/00, C-303/00 y C-451/00,

Ciertamente, tratándose de la gestión de los Fondos estructurales y de cohesión, la regulación normativa no tiene la importancia y el desarrollo alcanzado, por ejemplo, en el ámbito de la política agrícola comunitaria donde la intervención del FEOGA requiere en todo caso un cumplimiento preciso de todos y cada uno de los presupuestos específicos establecidos en la reglamentación de las respectivas organizaciones comunes de mercado de los productos agrícolas afectados, sean los cereales, la leche, la carne, etc.

La cofinanciación de las intervenciones estructurales: los problemas de coordinación presupuestaria.-

Los Fondos estructurales y el Fondo de Cohesión requieren necesariamente en mayor o en menor medida una cofinanciación que, por lo general, proviene de las autoridades nacionales. Por esa razón será necesario coordinar la adopción de los Presupuestos de los distintos niveles de gobierno en los Estados miembros con la programación financiera europea.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que la autoridad presupuestaria está, por lo general, en manos de los Parlamentos, nacionales y regionales, mientras que la participación en la adopción de las Perspectivas financieras y del Presupuesto comunitario anual radica en el Consejo y en el Parlamento Europeo. Por lo que ahora importa, la participación en el Consejo de los representantes de los Gobiernos nacionales permite una cierta coordinación con la actuación posterior de las Administraciones nacionales, pero nada asegura la implicación de los Parlamentos nacionales o regionales y de las Administraciones regionales.

La gestión administrativa y el control financiero de los Fondos estructurales y de cohesión.-

La gestión administrativa y el consiguiente control financiero de la gestión de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión se encomiendan, sustancialmente, a las Administraciones nacionales. Esto no impide, sin embargo, la supervisión general de la Comisión Europea y el control ejercido por el Tribunal de Cuentas comunitario.

Rec. p. I-, apartados 56 y 57).

Desde la primera reforma de los Fondos estructurales, que entró en vigor en 1989, su gestión se basa en cuatro principios fundamentales: programación, concentración, cooperación y adicionalidad. Los principios de concentración y de adicionalidad responden a prioridades de la propia política regional de cohesión; en cambio, la programación y la cooperación constituyen principios de la gestión administrativa de los Fondos estructurales.

Aun cuando en todas las propuestas de reforma de la gestión de los Fondos estructurales la Comisión Europea procura una mayor implicación de todas las Administraciones nacionales, invocando el principio de cooperación, finalmente la regulación comunitaria de este principio, por ejemplo el artículo 8 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 extiende la cooperación a «las autoridades regionales y locales y demás autoridades públicas competentes», pero habiendo matizado previamente que la estrecha concertación, en lo sucesivo denominada «cooperación», se produce «entre la Comisión y el Estado miembro, y con las autoridades y organismos designados por el Estado miembro de acuerdo con su normativa nacional y prácticas actuales».

Para el próximo período de programación 2007-2013 la Comisión Europea ha propuesto mantener los anteriores principios y, en particular, ha insistido en la programación, la cooperación, la cofinanciación y la evaluación. Asimismo, además de invocar el ya asentado principio de subsidiariedad, la Comisión Europea pretende desarrollar el principio de gobernanza también en el ámbito de los Fondos estructurales. En definitiva, con la propuesta de Reglamento general de los Fondos estructurales se pretende «introducir una mayor delegación de responsabilidades en favor de los socios que participen en los Estados miembros, en las regiones y en el nivel de las autoridades locales»²¹.

Por último, es preciso referirse a la importante labor llevada a cabo por la Oficina contra el Fraude (OLAF) en materia de intervenciones estructurales. Así, por ejemplo, en su Informe relativo al último año (julio de 2003 a junio de 2004) la Oficina examinó 147 casos con un impacto aproximado de 330 millones de euros; de los

²¹ COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a las disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión*, COM (2004) 492, de 14 de julio de 2004, apartado 5.

cuales únicamente se consideraron 64 supuestos, muchos de los cuales fueron denunciados judicialmente o en relación con los mismos se iniciaron los procedimientos de reintegro²².

El control jurisdiccional de la gestión de los Fondos estructurales y de cohesión: principios generales del Derecho administrativo y las correcciones financieras.-

El control de los Jueces sobre las intervenciones financieras europeas depende, fundamentalmente, del modelo de gestión elegido. Así, por ejemplo, en el caso de los Fondos estructurales y de cohesión, como son las Administraciones nacionales las que tienen encomendada esa gestión, su actuación estará sometida fundamentalmente al control jurisdiccional nacional. Esta regla general no impide que, para ejercer tales competencias los Jueces nacionales, puedan o deban utilizar el reenvío prejudicial y acudir al Tribunal de Justicia. Asimismo, la misma coordinación y el control ejercido por la Comisión Europea sobre los fondos comunitarios (el reparto de fondos, la interpretación de los requisitos de su percepción, las correcciones financieras, etc.) quedan sometidos, obviamente, al control directo de los Tribunales comunitarios.

El control jurisdiccional nacional de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión no ha sido hasta el momento especialmente relevante. Aunque, con el tiempo y el aumento de los recursos financieros comunitarios, ya han llegado al Tribunal de Justicia algunas cuestiones prejudiciales. A título de ejemplo la sentencia de 19 de septiembre de 2002 del Tribunal de Justicia constituye la respuesta a un reenvío prejudicial del Tribunal Supremo austríaco sobre la validez y la interpretación del Reglamento (CEE) nº 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural, en este caso, medidas financiadas por el FEOGA pero que hubiese sido aplicable a cualquier fondo estructural.

En el asunto principal la Administración austríaca reclamaba de un agricultor, Martin Huber, que devolviese las subvenciones percibidas por haber utilizado

²² OFICINA EUROPEA CONTRA EL FRAUDE DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Report of the European Anti-fraud Office. Fifth Activity Report for the year ending June 2004*, Bruselas, 2004, pp. 41-44.

fungicidas prohibidos tal como establecían unas Directrices especiales para el programa austríaco de fomento de una agricultura extensiva y compatible con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural que no le habían comunicado. A estos efectos, el Tribunal de Justicia razonó su respuesta en estos términos:

“A este respecto, según reiterada jurisprudencia, siempre que el Derecho comunitario, incluidos los principios generales de éste, carezca de normas comunes, la ejecución de una normativa comunitaria por las autoridades nacionales competentes deberá atenerse a las normas de procedimiento y de forma establecidas en el Derecho del Estado miembro de que se trate. No obstante, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la utilización de las normas nacionales sólo es posible en la medida necesaria para la ejecución de las disposiciones de Derecho comunitario y siempre que la aplicación de dichas normas nacionales no menoscabe el alcance y la eficacia del referido Derecho comunitario, incluidos los principios generales de éste (véase, en particular, la sentencia de Flemmer y otros, antes citada, apartado 55)”²³.

Por lo que se refiere al control de la gestión directa de determinados proyectos subvencionados directamente por la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia y, en casación, el Tribunal de Justicia, actúan como jueces contencioso-administrativos resolviendo controversias, por ejemplo, sobre el reintegro decidido por la Comisión Europea de fondos mal gestionados. De este control se han deducido principios básicos de la actuación administrativa como el deber de motivación, la proporcionalidad, la seguridad jurídica y la protección de la confianza legítima.

Así, por ejemplo, en la sentencia de 14 de septiembre de 2004 el Tribunal de Primera Instancia enjuició la legalidad de una Decisión de la Comisión por la que se ordenaba el reembolso de la cantidad anticipada por la Comisión para la financiación, a través del FEDER, de una feria internacional en el sector textil en Capri. En esta sentencia se examinaron las relaciones entre la Comisión y los beneficiarios de las ayudas y el Tribunal comunitario puntualizó:

²³ TJ CE, sentencia de 19 de septiembre de 2002, Huber (C-336/00, Rec. p. I-7699, apartado 61).

“Según jurisprudencia consolidada, los solicitantes y los beneficiarios de ayudas asumen una obligación de información y de lealtad, que les exige asegurarse de que proporcionan a la Comisión información fiable que no pueda inducirla a error, pues de otro modo el sistema de control y comprobación establecido para verificar si se han cumplido los requisitos de concesión de la ayuda no podría funcionar correctamente (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de octubre de 2002, Astipesca / Comisión, T-180/00, Rec. p. II-3985, apartado 93, y la jurisprudencia que allí se cita)”²⁴.

Por lo que se refiere a las correcciones financieras éstas se han aplicado paulatinamente en el ámbito de los Fondos estructurales siguiendo, prácticamente en los mismos, términos la experiencia del FEOGA-Garantía.

Durante el período de programación de los Fondos estructurales comprendido entre 1994 y 1999 la Comisión Europea intentó introducir por su cuenta y por vía administrativa el sistema de correcciones financieras encontrando una fuerte oposición de algunos Estados miembros. Así lo revela, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia, de 6 de abril de 2000, que resuelve un recurso de anulación presentado por España contra la Comisión Europea y, de manera sorprendente, lo inadmite de acuerdo con los siguientes razonamientos:

“Las orientaciones internas indican las líneas generales basándose en las cuales la Comisión proyecta, con arreglo al artículo 24 del Reglamento de coordinación, adoptar ulteriormente decisiones individuales cuya legalidad podrá impugnar el Estado miembro afectado ante el Tribunal de Justicia según el procedimiento previsto en el artículo 173 del Tratado.

No se puede considerar, pues, que tal acto de la Comisión, que sólo refleja la intención de ésta de seguir cierta línea de conducta en el ejercicio de la competencia que le ha sido conferida por el artículo 24 del Reglamento de coordinación, esté destinado a producir efectos jurídicos (sentencias de 27 de septiembre de 1988, Reino Unido / Comisión, 114/86, Rec. p. 5289, apartado 13, y de 5 de mayo de 1998, Reino Unido / Comisión, C-180/96, Rec. p. I-2265, apartado 28).

²⁴ TPI CE, sentencia de 14 de septiembre de 2004, Associazione Consorzi Tessili (Ascontex) / Comisión (T-290/02, Rec. p. II-).

Esta conclusión no se ve desvirtuada por las circunstancias en que se adoptaron las orientaciones internas. En efecto, tal como ha puesto de relieve la Comisión, esta Institución entabló los debates previos que tuvieron lugar en el grupo de representantes personales de los Ministros de Hacienda de los Estados miembros y la consulta de los comités previstos en el Título VIII del Reglamento de coordinación respetando el principio de cooperación en el que se basa la gestión financiera de los distintos Fondos estructurales. Con esta idea la Comisión comunicó las orientaciones internas, una vez adoptadas, a los Estados miembros, al Parlamento y al Tribunal de Cuentas²⁵.

En el actual período de programación de los Fondos estructurales 2000-2006 el artículo 39 del Reglamento general establece dos procedimientos de correcciones financieras. El primer procedimiento corresponde a las autoridades nacionales que deberán «investigar las irregularidades [y] efectuar las necesarias correcciones financieras». En cambio, sólo subsidiariamente se prevé un segundo procedimiento de correcciones financieras que se encomienda a la Comisión Europea y que debe realizarse en cooperación con las autoridades nacionales. En términos generales las consecuencias de las correcciones financieras son distintas si son «nacionales» o «comunitarias». Mientras que las correcciones financieras «nacionales» suponen una «reasignación de los fondos dentro del Estado miembro», las correcciones «comunitarias» implican que se «devuelvan los fondos a la Comisión Europea».

La Comisión Europea ha desarrollado el procedimiento de correcciones financieras mediante el Reglamento (CE) nº 448/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo en relación con el procedimiento para las correcciones financieras de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales²⁶.

En el caso del Fondo de Cohesión se aplican, *mutatis mutandis*, los mismos procedimientos tal como han sido establecidos por la Comisión Europea en su Reglamento (CE) nº 1386/2002, de 29 de julio, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1164/94 del Consejo en relación

²⁵ TJ CE, sentencia de 6 de abril de 2000, España / Comisión (correcciones financieras en los Fondos estructurales) (C-443/97, *Rec.* p. I-2415).

²⁶ *DOCE* nº L 64, de 6 de marzo de 2001.

con los sistemas de gestión y control y el procedimiento para las correcciones financieras de las ayudas otorgadas con cargo al Fondo de Cohesión²⁷.

IV. LA INTERVENCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN EN ESPAÑA: LA GESTIÓN POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El examen de la gestión de los Fondos estructurales y de cohesión en un país determinado de la Unión Europea permite comprobar la flexibilidad de la regulación comunitaria y los problemas de su aplicación. En el caso de la experiencia española resulta de especial importancia por la considerable cuantía porcentual de los fondos recibidos y por la dimensión particular que supone la canalización de los fondos comunitarios en un Estado en proceso de descentralización territorial.

A) Las intervenciones de los Fondos estructurales y de cohesión en España (1986-2004).

Desde un punto de vista cuantitativo las intervenciones financieras comunitarias en España supusieron, por ejemplo en 2003, el 2,23% del PNB; así, por ejemplo, los pagos comunitarios a España en 2001 alcanzaron los 12.186 millones de euros y en 2002 supusieron un total de 14.953,76 millones de euros.

Pero es de más interés poner de manifiesto el reparto de tales fondos europeos en relación con las políticas europeas y respecto de los niveles de gobierno encargados de su reparto en España.

Pues bien, por lo que se refiere a la ventilación por Fondos comunitarios puede tenerse en cuenta que, a título de ejemplo, durante el año 2002 casi el 40% correspondió al FEOGA-Garantía (5.933,07 millones de euros) y alrededor del 60% correspondió a intervenciones de los Fondos estructurales (4.045,73 millones del FEDER, 1.794,72 millones del FSE y 981,15 millones de euros del FEOGA-Orientación) y del Fondo de Cohesión (2.120,43 millones de euros)²⁸.

²⁷ DOCE n° L 201, de 31 de julio de 2002.

²⁸ MINISTERIO DE HACIENDA, *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea 2003*, Madrid,

En relación con la gestión de los Fondos por las Administraciones españolas también tomando como referencia el año 2002 resulta que los 6.562,05 millones de euros pagados por el FEOGA-Garantía fueron gestionados en un 90%, por los organismos pagadores de las distintas Comunidades Autónomas, mientras que el 10% restante fue objeto de centralización en favor los organismos estatales, el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) (que distribuyó 608,33 millones de euros) y el Fondo de regulación y organización del Mercado de Productos de la Pesca y Cultivos Marítimos (FROM) (por el que pasaron 2,12 millones de euros).

El reparto de la gestión de los Fondos estructurales por las Administraciones españolas es ligeramente distinto: así, por ejemplo, los 4.020,35 millones de euros recibidos del FEDER en España fueron gestionados por la Administración General del Estado en un 34%, es decir, 1.358,21 millones de euros; por las Administraciones autonómicas un 39%, o sea, 1.578,55 millones de euros; y los Entes locales sólo un 5%, lo que supuso 199,61 millones de euros²⁹.

En fin, en cuanto al Fondo de Cohesión en 2002 sus intervenciones financieras representaron 2.121,55 millones de euros repartidos entre la Administración central y las empresas públicas por un total de 1.514,45 millones de euros, lo que representa el 71%; los 444,22 millones de euros que financiaron proyectos de las Administraciones autonómicas representaron casi el 21%; y sólo 188,16 millones de euros se canalizaron a través de los Entes locales, lo que ni siquiera supone un 9% del Fondo de Cohesión en España³⁰.

La situación tal como se ha referido para 2002 ha evolucionado particularmente en cuanto se refiere a la implicación de otras Administraciones distintas de la central. En efecto, en los primeros años de la integración europea tal parecía que la Administración General del Estado pretendía asumir plenamente la gestión de los fondos europeos. En este sentido debió intervenir el Tribunal Constitucional que, poco

2004, pp. 69 y 107.

²⁹ Véase un examen detallado en el estudio de Juan FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, “Las intervenciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) durante el período de programación 2000-2006”, *Noticias UE* n° 233, junio de 2004, pp. 9-36.

³⁰ MINISTERIO DE HACIENDA, *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea 2003*, ob. cit., pp. 76, 78 y 86.

a poco, ha delimitado el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la gestión de los fondos europeos, primero y fundamentalmente en cuanto se refiere al FEOGA-Garantía y luego también respecto de los Fondos estructurales.

En efecto, la sentencia 79/1992, de 28 de mayo, relativa a la instrumentación de ayudas del FEOGA-Garantía, constituye un hito jurisprudencial en la determinación del reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la gestión de los fondos europeos³¹. En virtud de esta sentencia el Tribunal Constitucional resolvió 15 conflictos de competencias planteados por Cataluña y por el País Vasco, en relación con la aplicación del FEOGA-Garantía. La doctrina constitucional relativa a las subvenciones que se aplica es la que se recogía previamente en la sentencia 13/1992, de 6 de febrero, conforme a la cual:

“La gestión de los fondos destinados al fomento de las actividades del sector consignados en los Presupuestos Generales del Estado corresponde, por regla general, a las Comunidades Autónomas, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante Convenios, sin consignarlos en favor de ningún organismo intermediario. Esta regla puede ser excepcionada, sin embargo, de manera que se proceda a la gestión centralizada de los fondos por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, cuando resulte imprescindible, para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector. En todo caso, la procedencia de esta gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate”³².

³¹ TC (Pleno), sentencia 79/1992, de 28 de mayo, sobre instrumentación de ayudas del FEOGA-Garantía (ponente: RODRÍGUEZ BEREJO).

³² TC (Pleno), sentencia 13/1992, de 6 de febrero, relativa a las subvenciones recogidas en los Presupuestos generales del Estado y las competencias de Cataluña (ponente: TOMÁS Y VALIENTE), FJ 2.

En la sentencia 128/1999 el Tribunal Constitucional, a requerimiento de Cantabria frente al Estado, reiteró su jurisprudencia y a estos efectos precisó en relación con la gestión en España del FEOGA-Orientación:

“Estos principios generales no resultan alterados por el hecho de que las ayudas sobre las que se traba el conflicto dispongan de financiación comunitaria a través de la Sección Orientación del F.E.O.G.A. (art. 2.2 del Reglamento(CEE) núm. 2328/1991), pues, las normas para resolver este conflicto habrán de ser «exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y, las Comunidades Autónomas, criterios que... no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias» (STC 79/1992.1)»³³.

En suma, el Tribunal Constitucional no considera necesario entrar a hacer distinciones sobre la naturaleza diversa y el distinto alcance de los fondos europeos, sea el FEOGA-Garantía o los Fondos estructurales y de cohesión. El desarrollo de esta jurisprudencia resulta, no obstante, limitada por dos razones: por una parte, el Tribunal Constitucional español parece tener en cuenta únicamente el sistema constitucional español cuando en realidad lo que resulta determinante es el contexto jurídico comunitario europeo; y, por otra parte, la gestión de los fondos europeos requiere tener en cuenta e incluso aplicar normas europeas que deberá considerar obviamente el Tribunal Constitucional aunque se resiste a plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia sobre el alcance de tales normas comunitarias europeas y sobre la mejor forma de gestionar los fondos europeos en España.

La programación de los Fondos europeos: la legislación y la gestión administrativa de los Fondos europeos en España.-

³³ TC (Pleno), sentencia 128/1999, de 1 de julio, sobre cofinanciación de acciones estructurales agrarias en Cantabria (ponente: CASAS BAAMONDE).

La gestión de los Fondos estructurales se lleva a cabo, fundamentalmente, por la Administración General del Estado en colaboración con las distintas Comunidades Autónomas. En realidad no se han adoptado en España mecanismos específicos de programación o normas de desarrollo de los Reglamentos comunitarios del Consejo y de la Comisión sobre los Fondos estructurales y el Fondo de Cohesión.

La Comisión Europea ha alentado la colaboración entre las Administraciones central y autonómicas españolas y reflejo de su preocupación por esta colaboración lo constituye la «Declaración sobre las tareas a desarrollar por las Autoridades regionales y nacionales con el fin de garantizar una gestión correcta y eficaz de los programas de los Fondos estructurales en España para el período 2000-2006 en complemento de las disposiciones de aplicación [del marco comunitario de apoyo objetivo 1 y de las intervenciones que se integran en el mismo]» que se recoge como anexo tanto del Marco Comunitario de Apoyo para las regiones españolas del objetivo nº 1 como de los Documentos Únicos de Programación para las zonas del objetivo nº 2 en España.

Cada Administración española encargada de la gestión de los Fondos estructurales tiene autonomía para establecer los mecanismos institucionales que considere conveniente. En el caso de la Administración General del Estado los modelos elegidos difieren según los Fondos estructurales de que se trate, encomendando su gestión a un órgano del Ministerio afectado: una Dirección General o una Subdirección General específicas dentro del Ministerio correspondiente, el de Economía o Hacienda en el caso del FEDER, en el Ministerio de Trabajo respecto del Fondo Social Europeo o el Ministerio de Agricultura en el supuesto del FEOGA-Orientación y del IFOP.

Uno de los ejemplos más significativos de la gestión en España de los Fondos estructurales ha sido el de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, como organismo integrado en la Administración General del Estado. Desde 1985 se ha tratado de regular tanto la estructura administrativa competente como el procedimiento adecuado de gestión en la intervención del Fondo Social Europeo en España; y con este fin se adoptó el Real Decreto 2404/1985, de 27 de diciembre, por el que se dictan normas en relación con el Fondo Social Europeo y en virtud del Real Decreto 192/1987, de 25 de noviembre, se regularon las funciones de la Unidad

Administradora del Fondo Social Europeo, que fue modificado por el Real Decreto 695/1996, de 26 de abril, por el que se regulaban las funciones de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. La regulación actual está contenida en el Real Decreto 683/2002, de 12 de julio, por el que se regulan las funciones y procedimientos de gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo³⁴.

No obstante, es habitual que la regulación de estos órganos administrativos, sin autonomía alguna desde el punto de vista organizativo ni financiero, prescindan de la dimensión autonómica regional. Así, por ejemplo, en la anterior regulación de la Unidad Administrativa del Fondo Social Europeo se advierte, tal como puso de relieve el propio Consejo de Estado, que «el proyecto debería tener en cuenta y referirse de forma expresa al papel de las Comunidades Autónomas en la gestión del Fondo Social Europeo, y que de hecho están cumpliendo en la práctica sin un cuadro normativo claro que lo determine»³⁵. Así pues, la enumeración de funciones de la Unidad Administradora del FSE debe entenderse, sin perjuicio, de las competencias autonómicas y de la gestión que por las Comunidades Autónomas se lleve a cabo de proyectos cofinanciados por el FSE.

Por último, la coordinación administrativa de los distintos Fondos estructurales y de cohesión se ejerce *de facto* desde el Ministerio de Economía y Hacienda, que cuenta con una Dirección General encargada de los Fondos estructurales y que en alguna ocasión se ha decidido a adoptar normas generales de coordinación dentro de la Administración General del Estado y respecto de las Comunidades Autónomas³⁶.

Los mecanismos de control financiero interno (IGAE) y externo (Tribunales de Cuentas).-

Las Administraciones españolas están sometidas al control financiero llevado a cabo por las instituciones comunitarias y por las propias autoridades nacionales competentes. Por esa razón en el control de las Administraciones coinciden tanto los

³⁴ BOE nº 182, de 31 julio de 2002.

³⁵ CONSEJO DE ESTADO, *Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de 24 de enero de 2002, relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las funciones y procedimientos de gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo* (expediente nº 3798/2001).

³⁶ Resolución de 1 de marzo de 2002, de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, sobre determinados aspectos de la gestión del marco de apoyo comunitario del Objetivo 1 y de los documentos únicos de programación del Objetivo 2 (BOE nº 77, de 30 de marzo de 2002).

órganos de la Comisión Europea como el Tribunal de Cuentas comunitario, pero también los propios órganos nacionales de control financiero interno y externo. Sin embargo, este tipo de control financiero apenas si es aplicado y, aun cuando en la Unión Europea ha aumentado de manera considerable la denominada «cultura del control», salvo en los informes anuales y especiales del Tribunal de Cuentas europeo, que tan escasa repercusión tienen, las demás autoridades de control parecen olvidar que los fondos europeos son fondos públicos y que en los casos de cofinanciación incluyen fondos de los distintos Presupuestos nacionales.

En España las normas relativas al control financiero interno y externo apenas han tenido en cuenta los Fondos estructurales. En este sentido, sólo de una manera sistemática se ha intentado una regulación aplicable a todas las Administraciones nacionales a través de la Ley General de Subvenciones de 2003³⁷.

En todo caso, el control financiero interno se ejerce por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) respecto de la Administración central y por las respectivas Intervenciones Generales autonómicas o, según su autonomía organizativa y financiera, por los Departamentos o figuras equivalentes. No obstante, la IGAE también desempeña una función de coordinación y de control en el ámbito de la gestión de los fondos comunitarios por las Administraciones españolas.

Esta función de coordinación de la IGAE en el control financiero interno de los fondos europeos por las distintas Administraciones españolas estaba prevista en el artículo 18.2 de la anterior Ley General Presupuestaria y en el artículo 45 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrollaba el Régimen del Control Interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado. Así resulta, por ejemplo, de la Resolución de 13 de enero de 2003, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se establecen las condiciones de envío de la información de subvenciones y ayudas públicas procedente del Fondo Español de Garantía Agraria³⁸.

³⁷ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (*BOE* n° 276, de 18 de noviembre de 2003).

³⁸ *BOE* n° 27, de 31 enero de 2003.

La nueva Ley General Presupuestaria contiene una regulación de acuerdo con la cual «la Intervención General de la Administración del Estado ejercerá el control sobre entidades colaboradoras y beneficiarios de subvenciones y ayudas concedidas por los sujetos del sector público estatal y de las financiadas con cargo a fondos comunitarios de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Subvenciones y en la normativa comunitaria».

En cuanto se refiere al control financiero externo de las intervenciones estructurales europeas corresponde al Tribunal de Cuentas español y los órganos autonómicos de control financiero externo. En el caso del Tribunal español de Cuentas, el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, dispone que «la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía»³⁹.

Sin embargo, la labor del Tribunal de Cuentas español, desbordado por su tarea interna, apenas se ha extendido a los fondos comunitarios gestionados por las Administraciones españolas. Así, por ejemplo, resulta de los informes que ha adoptado y que escasamente contienen referencias ni hacen un examen de la gestión de los Fondos estructurales⁴⁰.

Las correcciones financieras en la gestión de los Fondos europeos: la experiencia del FEOGA-Garantía y de los Fondos estructurales y de cohesión.-

En la última década han sido muy frecuentes los litigios entre España y la Comisión Europea por lo que se refiere a la liquidación de cuentas, aunque, en realidad, referidas al FEOGA-Garantía pero no a los Fondos estructurales que, como ya indicamos, sólo tienen una regulación expresa a partir de 1999. No obstante, la experiencia de las correcciones financieras del FEOGA-Garantía, cuyo marco normativo ha servido de referencia para establecer los procedimientos en cuanto a los Fondos estructurales y el Fondo de Cohesión, podrá ser útil en relación con España.

³⁹ BOE nº 121, de 21 de mayo de 1982.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, el Informe de fiscalización sobre contratos de asistencia, consultoría y servicios celebrados por la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), ejercicios 1996 a 1998, (BOE nº 99, de 25 de abril).

Por regla general, el Tribunal de Justicia ha desestimado los numerosos recursos que se han planteado contra reclamaciones de la Comisión Europea de cantidades importantes a las autoridades españolas por incumplimiento de las normas sobre la gestión del FEOGA-Garantía.

Por referirse a un ejemplo reciente, la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2004 resuelve un recurso de anulación presentado por España contra la Decisión de la Comisión por la que se excluían de la financiación por el FEOGA-Garantía los gastos de los ejercicios 1996 a 1998. La naturaleza y la cuantía de los reintegros reclamados eran, en síntesis, los siguientes: en las ayudas a la producción de aceite de oliva en 1997 y 1998 se aplicó una corrección del 5% de los gastos por un total de 11.826.116.171 pesetas; las ayudas al consumo del aceite de oliva fueron objeto de una corrección del 10% de los gastos declarados en 1996 por un importe de 832.182.856 pesetas; las correcciones por haber sobrepasado España la cantidad de referencia de la cuota láctea, contabilizándose una tasa suplementaria de 8.020.335.291 pesetas, suponían en concepto de intereses de demora 2.426.259.870 pesetas; en el sector de los cultivos herbáceos se sobrepasaron las superficies básicas en Aragón, Castilla y León, y País Vasco, por lo que se aplicó una corrección de 27.823.775.209 pesetas; en fin, respecto de Andalucía la Comisión exigió la devolución de 2.668.866.704 pesetas por la falta de controles sobre el terreno del régimen de cultivos herbáceos.

El Tribunal de Justicia examinó pormenorizadamente cada una de las correcciones anteriores deteniéndose en el cumplimiento por las autoridades españolas de las distintas obligaciones comunitarias (registro oleícola, fichero informatizado, etc.) así como la cuantía de la corrección aplicada (5%, 10%, etc. de la ayuda total al sector). El Tribunal comunitario estimó el recurso únicamente en relación con la tasa suplementaria en el sector de la leche al no haber utilizado la Comisión una base jurídica apropiada. Por lo demás, en esta sentencia el Tribunal de Justicia reiteró su jurisprudencia conforme a la cual:

“La gestión de la financiación del FEOGA descansa principalmente en las administraciones encargadas de velar por el estricto respeto de las normas comunitarias. Este régimen, basado en la confianza entre las autoridades

nacionales y comunitarias, no conlleva ningún control sistemático por parte de la Comisión para la que, además, sería materialmente llevarlo a cabo. Tan sólo el Estado miembro está en condiciones de conocer y determinar con precisión los datos necesarios para la elaboración de las cuentas del FEOGA, ya que la Comisión no goza de la inmediatez necesaria para obtener de los agentes económicos la información que necesita (sentencias de 1 de octubre de 1998, Irlanda / Comisión, C-238/96, Rec. p. I-5801, apartado 30, y de 24 de enero de 2002, Francia / Comisión, C-118/99, Rec. p. I-747, apartado 37)⁴¹.

También resulta aleccionadora la sentencia de 8 de mayo de 2003 dado que en esta ocasión el Tribunal de Justicia al analizar una Decisión de la Comisión Europea relativa a la liquidación de cuentas en el sector del aceite de oliva debió pronunciarse sobre los efectos que debía tener el incumplimiento de determinadas normas comunitarias relativas a la contratación pública. Ahora bien, el Tribunal de Justicia comprobó que la Comisión Europea había aplicado una corrección a tanto alzado del 10% del total de los gastos subvencionables al apreciar que las actividades, cuya financiación pretendían las autoridades españolas, fueron adjudicadas a la empresa pública TRAGSA sin licitación e incumpliendo, en consecuencia, las Directivas sobre contratación pública⁴². Sin embargo, el Tribunal comunitario consideró que en los supuestos examinados se trataba de una contratación «in house providing» y que, por tanto, estaba excluida del ámbito de aplicación de las Directivas sobre contratación pública, por lo que en este extremo estimó el recurso de anulación formulado por España y desautorizó la corrección financiera aplicada por la Comisión Europea⁴³.

En otros casos algunas Regiones españolas han pretendido actuar autónomamente ante los Tribunales comunitarios respecto de las relaciones que de modo habitual mantienen el Gobierno central español y las instituciones europeas. No obstante, los resultados suelen ser bastante desesperanzadores. Así lo confirma, por ejemplo, el auto, de 13 de julio de 2004, del Tribunal de Primera Instancia que declara la inadmisibilidad del recurso planteado por la Comunidad Autónoma de Andalucía

⁴¹ TJ CE, sentencia de 7 de octubre de 2004, España / Comisión (liquidación de cuentas del FEOGA) (C-153/01, Rec. p. I-, apartado 133).

⁴² TJ CE, sentencia de 8 de mayo de 2003, España / Comisión (liquidación de cuentas en el sector del aceite de oliva) (C-349/97, Rec. p. I-3851, apartados 204 a 207).

⁴³ Véase el alcance en el Derecho español de la legislación comunitaria en materia de contratación administrativa en mi libro *La contratación pública en la Unión Europea*, Aranzadi, Navarra, 2002.

contra un informe del Director General de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) referido a las investigaciones sobre las irregularidades en la financiación del FEOGA-Garantía de la venta de aceite de oliva de repaso como aceite de oliva virgen en las que estaría implicada la Consejería andaluza de Agricultura; el Tribunal comunitario considera que en este supuesto el controvertido informe final de la OLAF no es un acto que sea susceptible de recurso de legalidad por no producir efectos jurídicos vinculantes⁴⁴.

B) La gestión de los Fondos estructurales y de cohesión por las Comunidades Autónomas.

La gestión de los Fondos estructurales por las Comunidades Autónomas no ofrece particularidades desde el punto de vista del Derecho europeo. No obstante, sí tiene importancia en la realización del Estado de las Autonomías en España examinar algunos aspectos sobresalientes como son los relativos a las relaciones entre los Ejecutivos y los Parlamentos autonómicos, la gestión administrativa y la implicación de los Entes locales y, por último, el control financiero interno y externo de las Administraciones autonómicas.

La cofinanciación de los Fondos estructurales: el ejercicio de poderes normativos y presupuestarios autonómicos (Parlamentos y Gobiernos regionales).-

La programación y la cofinanciación de las intervenciones estructurales europeas en los respectivos ámbitos autonómicos españoles ofrecen una experiencia muy significativa que, por una parte, pone de manifiesto la importancia de la implicación de los Parlamentos autonómicos y, por otra, revela la práctica indiferencia habida en relación con estas importantes cuestiones relacionadas con la planificación y la cofinanciación de los Fondos estructurales.

Se trata, en efecto, de una experiencia habida en relación con el anterior período de programación de los Fondos estructurales 1994-1999 y sólo se siguió, prácticamente

⁴⁴ TPI CE, auto, de 13 de julio de 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía / Comisión (T-29/03, Rec. p. II-).

en los mismos términos, en Aragón, Cantabria y Madrid. A estos efectos, se aprobaron sucesivamente sendas leyes autonómicas de la Asamblea Regional de Cantabria⁴⁵, de la Asamblea de Madrid⁴⁶ y de las Cortes de Aragón⁴⁷ en las que se establecieron otros tantos procedimientos de elaboración y tramitación de los distintos programas y planes de financiación de los Fondos estructurales, exigiendo una mayor información y transparencia a los Ejecutivos autonómicos y procurando una participación y el adecuado control de los referidos Parlamentos autonómicos sobre los programas y proyectos que sean cofinanciados por los Fondos estructurales.

Las tres leyes autonómicas tienen una estructura muy similar y cuentan con una Exposición de Motivos que contiene argumentos prácticamente idénticos, hasta tal punto que podrían considerarse las tres leyes un calco que tiene un mismo origen técnico. Así, por ejemplo, los preámbulos de las tres Leyes, cuyo tenor literal es sustancialmente idéntico, parten, en primer lugar, de la afirmación y respeto de la actuación unitaria del Estado frente a las instituciones europeas, pues «en aplicación de la normativa comunitaria, el Reino de España, como Estado integrante de la Unión Europea, ha de presentar ante la Comisión Europea...»; asimismo, y en segundo lugar, se argumenta que el carácter plurianual de la programación comunitaria condiciona la planificación autonómica y que, por tanto, debe ser conocida y debatida por la Asamblea autonómica; y por último, en los preámbulos de las tres Leyes se recuerda que «la incidencia financiera y presupuestaria» de la programación comunitaria hace necesario o razonable el conocimiento y debate por el Parlamento autonómico respectivo.

En consecuencia, el articulado de las Leyes establece un procedimiento para la elaboración, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes, programas y marcos comunitarios a través de los cuales se hace efectiva la intervención de los Fondos estructurales. Mientras que en la *fase de elaboración* se atribuyen las Asambleas la aprobación de los Planes y Programas correspondientes (por ejemplo, en Cantabria la competencia para la tramitación de los proyectos de programas operativos se lleva a cabo como proyecto de Ley), en la *fase de ejecución* se obliga al Ejecutivo a mantener

⁴⁵Ley 2/1994, de 27 de enero, reguladora de los programas operativos de la Comunidad Autónoma de Cantabria, dentro del marco comunitario de apoyo (BOE nº 52, de 2 de marzo de 1994).

⁴⁶Ley 8/1994, de 6 de julio, sobre planes y programas de la Comunidad de Madrid en relación con los Fondos Estructurales de la Unión Europea (BOE nº 206, de 29 de agosto de 1994).

⁴⁷Ley 9/1994, de 7 de octubre, reguladora de los Planes de Desarrollo Regional de los Fondos Estructurales de la Unión Europea en Aragón (BOE nº 276, de 18 de noviembre de 1994).

informado al Parlamento autonómico (en la Ley aragonesa se establece una obligación de informar trimestralmente a la Comisión de Economía de las Cortes de Aragón de todas las modificaciones que se realice, y en la Ley madrileña el Consejo de Gobierno debe remitir informes anuales y trienales a la Comisión de Economía y Empleo de la Asamblea).

En las tres Leyes autonómicas se procura una intervención, mediante el trámite de «audiencia», de las Administraciones locales de modo que sendos artículos 2.2 de las Leyes autonómicas, cuyo tenor literal prácticamente idéntico establece: «en la elaboración de dichos [planes y] proyectos se dará audiencia a las Corporaciones Locales, así como al Consejo Económico y Social en la forma legalmente establecida». Es muy significativo que desde el Parlamento regional se procure implicar a las Administraciones locales en la programación de las intervenciones estructurales, cuando lo habitual es olvidarlas plenamente.

En fin, en las tres leyes autonómicas, celosas las Asambleas autonómicas de lo que hubiesen hecho con anterioridad los respectivos Ejecutivos regionales, en una Disposición adicional idéntica exigen: «en el supuesto que el Consejo de Gobierno hubiera aprobado antes de la entrada en vigor de la presente Ley algún (Plan o Programa Operativo), deberá en todo caso remitirlo (para su aprobación y/o debate) al (Parlamento autonómico) en la forma establecida en esta Ley». Con lo cual se asegura un conocimiento parlamentario de las intervenciones y financiaciones comunitarias en su propia Comunidad Autónoma.

Las anteriores experiencias resultan sumamente aleccionadoras y son, a su vez, expresivas de la actitud de los Parlamentos regionales frente a los asuntos comunitarios europeos; que, por lo demás, podrían hacerse extensivas a la práctica de las demás Comunidades Autónomas. Sin embargo, no parece que tan significativas iniciativas hayan sido imitadas por otros Parlamentos autonómicos, ni siquiera, desde luego, por las Cortes Generales, ni tampoco hay constancia de que en los Parlamentos autonómicos pioneros se haya continuado en el siguiente período de programación de los Fondos estructurales con los procedimientos ya instaurados previamente.

La gestión administrativa de los Fondos estructurales en las Comunidades Autónomas y la participación de los Entes locales.-

La gestión por las Administraciones autonómicas de los Fondos estructurales ha seguido miméticamente las prácticas adoptadas por la propia Administración General del Estado optando bien por atribuir la competencia a un órgano ordinario de la estructura administrativa regional, una Dirección General, o bien se ha decidido crear organismos específicos con mayor o menor autonomía. No obstante, en algunas Comunidades Autónomas se ha intentado racionalizar el sistema mediante Resoluciones administrativas cuyo valor normativo queda restringido al ámbito organizativo interno de la respectiva Administración autonómica⁴⁸.

Por lo que se refiere a los Entes locales españoles, su gran número, que supera los 8.000, y la heterogeneidad en cuanto se refiere a su poder administrativo y financiero impide que pueda generalizarse, salvo en los grandes Ayuntamientos, la gestión de los Fondos estructurales. Asimismo, tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas han estado más ocupadas en repartirse los fondos europeos que en permitir una saludable, aunque realmente compleja, implicación local.

El control de las intervenciones financieras en las Comunidades Autónomas (control financiero interno y externo).-

El control financiero interno y externo en las Comunidades Autónomas tampoco presenta particularidades apreciables respecto de lo ya comentado en relación con la Administración General del Estado.

En este sentido, las Comunidades Autónomas han intentado reproducir la misma estructura que el Estado y apenas hay diferencias apreciables entre unas Regiones y otras, aun cuando gozan de autonomía en materia organizativa. Del mismo

⁴⁸ Véase, por ejemplo, en Asturias el Acuerdo de 4 de octubre de 2001, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la organización y competencias en la programación, gestión, seguimiento y control de los Fondos Estructurales y de Cohesión en el ámbito del Principado de Asturias (*BOPA* nº 284, de 10 diciembre de 2001); así como en Canarias el Decreto 157/1998, de 10 de septiembre, de medidas acerca de la gestión de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión de la Unión Europea (*BOC* nº 121, de 23 de septiembre de 1998).

modo, la mayoría de las Comunidades Autónomas cuentan con su propio órgano de control externo que, pese a todo y por lo que se refiere al control de los fondos europeos, no cumple una función de complemento de la labor realizada por el Tribunal comunitario de Cuentas ni tampoco podría complementar los pobres resultados que hasta el momento ofrece el Tribunal de Cuentas español que no ha decidido o no se ha atrevido a realizar un control apropiado de la gestión de los fondos europeos en España.

El control judicial de la gestión de los Fondos estructurales europeos en España.-

A los Tribunales ordinarios españoles corresponde el control de la legalidad de la instrumentación de las ayudas comunitarias y su aplicación en los casos particulares. Por una parte, los distintos Tribunales españoles controlan la reglamentación española de gestión de los fondos europeos aplicando como parámetros de control tanto la legislación comunitaria como la nacional. Asimismo, en los casos concretos deben determinarse los derechos que derivan para los particulares de percibir las distintas subvenciones. A título de ejemplo baste recordar cómo en la sentencia del Tribunal Supremo español, de 2 de junio de 2003, que resolvía la impugnación presentada por la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG)-Iniciativa Rural contra el Real Decreto 1893/1999 sobre pagos por superficie a determinados productos agrícolas, se hace la referida distinción:

“En el caso de autos, a más de que en el cuerpo de la demanda no se razona sobre este extremo, lo cierto es que resulta muy dudoso que los recurrentes sean titulares de derechos subjetivos y esté fundada la pretensión de que se reconozca una situación jurídica individualizada. Pues no puede mantenerse que tales derechos se basen en el Reglamento comunitario, ya que éste establece los principios y criterios de política agraria común, pero deja a los Estados miembros un margen considerable para que procedan a su aplicación, y son dichos Estados los que al realizarla reconocen derechos individuales. Por otra parte es de tener en cuenta que la anulación del artículo 10 del Real Decreto que hemos declarado anteriormente se basa solo por así decirlo en que la omisión de un requisito obligado, la motivación o justificación del precepto, implica una

*actuación que por arbitraria no está fundada en derecho. Pero una motivación suficiente hubiera subsanado este defecto, y hubiera dado lugar a que el precepto, en cuanto al fondo, no pudiera merecer tacha de ilegalidad por traducir o expresar los criterios de las autoridades españolas en materia de política agraria. De ello se sigue que no podemos acoger la pretensión de que se reconozca el derecho a percibir las ayudas, lo que implica que deba estimarse solo parcialmente el recurso*⁴⁹.

En esta labor los Tribunales españoles tienen abiertas las vías de colaboración prejudicial con el Tribunal de Justicia. Aunque son muy escasos los ejemplos, conviene recordar que la sentencia nº 68/2003, de 31 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha⁵⁰ se basa en la que previamente había dictado el Tribunal de Justicia el 17 de octubre de 2002 al que había acudido por vía prejudicial para determinar la interpretación del concepto de «fuerza mayor» en la reglamentación comunitaria aplicable⁵¹.

También el Tribunal Supremo ha planteado una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, que se pronunció en su sentencia de 25 de marzo de 2004 en relación con la interpretación de los Reglamentos comunitarios referidos al régimen de ayudas en el sector de los forrajes desecados. En este caso, la Sala de lo Contencioso-administrativo conocía de un recurso de anulación contra el Real Decreto 283/1999, de 23 de febrero sobre la normativa básica de las ayudas en el sector de los forrajes desecados. En su respuesta el Tribunal de Justicia indicó que los Reglamentos comunitarios no impedían que una normativa española impusiese exigencias particulares relativas al modo de entrega, al contenido de humedad, al plazo de transformación y a su cultivo en un área definida de los forrajes verdes o frescos para transformar⁵².

⁴⁹ TS (Sala 3ª, Sección 4ª), sentencia de 2 de junio de 2003 (impugnación del Real Decreto 1893/1999 sobre pagos por superficie a determinados productos agrícolas) (recurso nº 127/2000, ponente: BAENA DEL ALCÁZAR).

⁵⁰ TSJ Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), sentencia nº 68/2003, de 31 de enero (Parras Medina / Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha) (recurso nº 565/1998, ponente: LOZANO IBÁÑEZ).

⁵¹ TJ CE, sentencia de 17 de octubre de 2002, Parras Medina / Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha (C-208/01, *Rec. p. I-8955*).

⁵² TJ CE, sentencia de 25 de marzo de 2004, Industrias de Deshidratación Agrícola, S.A. / Administración del Estado (C-118/02, *Rec. p. I-*).

Pero también resulta importante la labor de control de los Jueces españoles sobre los procedimientos de reintegro que comienzan a ser muy comunes dada la importancia de las subvenciones en el ámbito agrario y también en materia de cohesión económica y social. Así, por ejemplo, la sentencia de la Audiencia Nacional, de 29 de octubre de 2003, enjuicia el reintegro exigido por el Ministerio de Agricultura de una subvención por importe de 256.370,45 euros concedidos de acuerdo con la iniciativa LEADER II. A estos efectos, la Audiencia Nacional, frente a las alegaciones de la Asociación para el Desarrollo de los Ancares, precisó:

“De manera que aunque los beneficiarios finales de las ayudas de que se trata sean empresarios individuales o societarios, o cualquier otra forma jurídica recogida en la legislación vigente, así como los entes públicos de carácter local, es el Grupo de Acción Local el responsable de realizar el control sobre los beneficiarios para verificar la correcta aplicación, y de obtener de los mismos la recuperación de las ayudas pagadas, en caso de irregularidades, correspondiendo a dicho Grupo efectuar el reembolso de toda cantidad a devolver. Es por ello que regulada de esa forma la relación jurídica entre el Grupo de Acción Local y los Organismos intermediarios, no puede considerarse que concurra causa de nulidad por el hecho de no haberse seguido directamente el procedimiento de control y de reintegro con los beneficiarios finales, al tratarse de obligaciones asumidas por el Grupo de Acción Local (arts. 31, 62 y concordantes, Ley 30/1992). La participación de los beneficiarios finales en las actuaciones de control efectuadas había de llevarse a cabo a través de la Asociación para el Desarrollo de Os Ancares, conforme a lo convenido”⁵³.

C) La colaboración y la coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en la gestión de los fondos europeos: los remedios de Ley general de subvenciones de 2003.

De la experiencia habida desde la integración de España en las Comunidades Europeas y, especialmente, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional,

⁵³ AN (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª) sentencia, de 29 de octubre de 2003 (reintegro de subvenciones del LEADER II en favor de la Asociación para el Desarrollo de los Ancares) (recurso nº 62/2002, ponente MANGAS GONZÁLEZ).

la gestión de los Fondos estructurales por las Administraciones españolas está sometida a los principios federales clásicos de coordinación y de colaboración.

Precisamente, la Ley General de Subvenciones de 2003 ha establecido una regulación sistemática y general de la gestión de los fondos europeos en España; por eso en el preámbulo de la Ley se explica cómo «gran parte de las relaciones financieras entre España y la Unión Europea se instrumentan mediante subvenciones financiadas, total o parcialmente, con fondos comunitarios, que exigen, por tanto, la necesaria coordinación».

El ámbito de aplicación de la Ley estatal incluye, en principio, a todas las Administraciones públicas, aunque debe respetar el propio ámbito de autoorganización de las Administraciones autonómicas por lo que a éstas se aplican fundamentalmente las normas estatales declaradas expresamente «básicas» como ocurre en la práctica con todas las regulaciones de la Ley General de Subvenciones referidas a los fondos europeos⁵⁴.

Las exigencias de coordinación y de planificación de las intervenciones financieras públicas en la jurisprudencia española y comunitaria europea.-

Probablemente un elemento esencial de la nueva Ley General de Subvenciones sea la coordinación y la planificación. De hecho, en el Preámbulo se subraya «la necesidad de elaborar un plan estratégico de subvenciones, que introduzca una conexión entre los objetivos y efectos que se pretenden conseguir, con los costes previsibles y sus fuentes de financiación, con el objeto de adecuar las necesidades públicas a cubrir a través de las subvenciones con las previsiones de recursos disponibles, con carácter previo a su nacimiento y de forma plurianual».

El artículo 8.1 de la Ley General de Subvenciones consagra la necesidad de adoptar con carácter previo al establecimiento de subvenciones el «plan estratégico de subvenciones», con el contenido ya adelantado en el preámbulo y que se reitera. La

⁵⁴ La aplicación a las Administraciones autonómicas de la Ley General de Subvenciones ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional; véanse, por ejemplo, los recursos de inconstitucionalidad planteados por Aragón (recurso 931-2004) y Cataluña (recurso nº 964-2004) (BOE nº 83, de 6 de abril de 2004).

importancia de esta previsión queda de manifiesto posteriormente en la D.A. 13ª de la misma Ley General de Subvenciones conforme a la cual:

“Los planes y programas relativos a políticas públicas sectoriales que estén previstos en normas legales o reglamentarias, tendrán la consideración de planes estratégicos de subvenciones de los regulados en el apartado 1 del artículo 8 de esta ley, siempre que recojan el contenido previsto en el citado apartado”.

Asimismo, el artículo 8.3 de la misma Ley enuncia los principios que deben regir la gestión de las subvenciones y que, indudablemente, tienen aplicación en la canalización de los fondos europeos: publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad, no discriminación, eficacia y eficiencia.

También la coordinación entre Administraciones se refleja reiteradamente a lo largo de la Ley General de Subvenciones; así, por ejemplo, en virtud de su artículo 17.3.m), la norma reguladora de concesión de las subvenciones debe concretar, como mínimo, la «compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales». Asimismo, el artículo 19.2 de la Ley General de Subvenciones reitera:

“La normativa reguladora de la subvención determinará el régimen de compatibilidad o incompatibilidad para la percepción de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente”

La creación de una base de datos nacional de subvenciones, bajo el control de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) persigue no sólo cumplir las exigencias del régimen comunitario de ayudas de Estado sino también mejorar la programación o, como expresa el artículo 20.1, «al objeto de formar una base de datos nacional, para dar cumplimiento a la exigencia de la Unión Europea,

mejorar la eficacia, controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones y facilitar la planificación, seguimiento y actuaciones de control».

Esta necesidad de coordinación es complementaria de la inevitable colaboración entre las Administraciones españolas. Precisamente a la hora de resolver los numerosos conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la gestión de fondos europeos, el Tribunal Constitucional suele concluir reclamando la necesidad de poner en marcha el principio de cooperación. Pues bien, en la Ley General de Subvenciones late este principio y se manifiesta, por ejemplo, en la constitución de la base de datos nacional de subvenciones cuya información tiene por objetivo, entre otros previstos por el artículo 20.4, «la colaboración con cualquier Administración pública para la lucha contra el fraude en la obtención o percepción de ayudas o subvenciones a cargo de fondos públicos o de la Unión Europea».

En todo caso, ya se ha generalizado la vía convencional de colaboración entre las Administraciones autonómicas y la Administración General del Estado siendo muy frecuentes los convenios relativos a los controles financieros de los Fondos estructurales⁵⁵.

El régimen jurídico de los Fondos europeos aplicados en España y la Ley General de Subvenciones.-

La Ley General de Subvenciones de 2003 ha consagrado una regla que, de hecho, venía siendo aplicable hasta ahora y conforme a la cual el Derecho español es supletorio del Derecho comunitario en la aplicación de los fondos europeos. En efecto, el preámbulo de la Ley General de Subvenciones lo subraya de este modo:

“También se determina expresamente el carácter supletorio de la ley en relación con la concesión de subvenciones establecidas en normas de la Unión Europea o en normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas,

⁵⁵ Véanse, por ejemplo, los Convenios de Colaboración, firmados en diciembre de 2003, entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas de Cataluña, Valencia, Andalucía, Galicia, Murcia, Asturias, Baleares o Canarias para el tratamiento de los datos derivados de la gestión de las ayudas financiadas con fondos estructurales de la Unión Europea (BOE nº 65, de 16 marzo 2004)

estableciéndose el régimen de responsabilidad financiera derivada de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea”.

Y así se recoge en un el artículo 6 relativo al «Régimen jurídico de las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea» y cuyo tenor es el siguiente:

“1.Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas.

2. Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea”.

En algún caso la Ley General de Subvenciones establece procedimientos específicos para cumplir obligaciones comunitarias, en particular cuando proceda el reintegro de fondos europeos. Así, por ejemplo, el artículo 35 se refiere a medidas cautelares adoptadas en un procedimiento de reintegro y en su apartado 1 se establece:

“Una vez acordado el inicio del procedimiento de reintegro, como medida cautelar, el órgano concedente puede acordar, a iniciativa propia o de una decisión de la Comisión Europea o a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado o de la autoridad pagadora, la suspensión de los libramientos de pago de las cantidades pendientes de abonar al beneficiario o entidad colaboradora, sin superar, en ningún caso, el importe que fijen la propuesta o resolución de inicio del expediente de reintegro, con los intereses de demora devengados hasta aquel momento”.

La responsabilidad financiera de las Administraciones españolas en la aplicación de los Fondos europeos y la Ley General de Subvenciones.-

También la Ley General de Subvenciones codifica un régimen relativo a la ventilación interna de responsabilidades financieras en la gestión de los fondos

Europeos que había sido establecido con carácter general en 1999 pero que también en ámbitos específicos se había desarrollado en particular en relación con la gestión del FEOGA-Garantía. El artículo 7 de la Ley General de Subvenciones, titulado «Responsabilidad financiera derivada de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea», recoge mediante una norma estatal de carácter básico la siguiente disposición:

“1. Las Administraciones públicas o sus órganos o entidades gestoras que, de acuerdo con sus respectivas competencias, realicen actuaciones de gestión y control de las ayudas financiadas por cuenta del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (secciones Orientación y Garantía), Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Instrumento Financiero de Orientación Pesquera y Fondo de Cohesión, así como de cualesquiera otros fondos comunitarios, asumirán las responsabilidades que se deriven de dichas actuaciones, incluidas las que sobrevengan por decisiones de los órganos de la Unión Europea, y especialmente en lo relativo al proceso de liquidación de cuentas y a la aplicación de la disciplina presupuestaria por parte de la Comisión Europea.

2. Los órganos competentes de la Administración General del Estado para proponer o coordinar los pagos de las ayudas de cada fondo o instrumento, previa audiencia de las entidades afectadas mencionadas en el apartado anterior, resolverán acerca de la determinación de las referidas responsabilidades financieras. De dichas resoluciones se dará traslado al Ministerio de Hacienda para que se efectúen las liquidaciones, deducciones o compensaciones financieras pertinentes a aplicar a las entidades afectadas.

3. Las compensaciones financieras que deban realizarse como consecuencia de las actuaciones señaladas en el apartado anterior se llevarán a cabo por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, mediante la deducción de sus importes en los futuros libramientos que se realicen por cuenta de los citados fondos e instrumentos financieros de la Unión Europea, de acuerdo con la respectiva naturaleza de cada uno de ellos y con los procedimientos que se establezcan mediante orden conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, previo informe de los departamentos competentes”.

Del mismo modo, al tratar la cuestión del reintegro, el artículo 38.3 de la Ley General de Subvenciones dispone: «El destino de los reintegros de los fondos de la Unión Europea tendrá el tratamiento que en su caso determine la normativa comunitaria».

El control financiero de las subvenciones de origen europeo: la IGAE y los demás órganos de control en la Ley General de Subvenciones.-

Por lo que se refiere al control financiero de los Fondos estructurales debe tenerse en cuenta la regulación establecida por la Ley General de Subvenciones y el reforzamiento de los poderes de control financiero por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

En este sentido, su artículo 45, norma estatal a la que se le atribuye el carácter básico, se refiere expresamente al «Control financiero de ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios» y contiene una regulación general para todo tipo de fondos europeos en su apartado 1 conforme al cual:

“En las ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios, la Intervención General de la Administración del Estado será el órgano competente para establecer, de acuerdo con la normativa comunitaria y nacional vigente, la necesaria coordinación de controles, manteniendo a estos solos efectos las necesarias relaciones con los órganos correspondientes de la Comisión Europea, de los entes territoriales y de la Administración General del Estado.”

Del mismo modo y de forma más específica se establece una regulación del FEOGA en el artículo 45.2 de la Ley General de Subvenciones conforme al cual:

“En las ayudas financiadas por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria, la Intervención General de la Administración del Estado realizará los cometidos asignados al servicio específico contemplado en el art. 11 del Reglamento (CEE) nº 4045/89 del Consejo de las Comunidades Europeas, de 21 de diciembre de 1989, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las

operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), sección Garantía.

Los controles previstos en el Reglamento (CEE) nº 4045/89 serán realizados, de acuerdo con sus respectivas competencias, por los siguientes órganos y entidades de ámbito nacional y autonómico:

- a) La Agencia Estatal de Administración Tributaria.*
- b) Los órganos de control interno de las Administraciones de las comunidades autónomas.*

La Intervención General de la Administración del Estado, como servicio específico para la aplicación del referido reglamento:

- a) Elaborará los planes anuales de control en coordinación con los órganos de control de ámbito nacional y autonómico.*
- b) Será el órgano encargado de la relación con los servicios correspondientes de la Comisión de la Unión Europea en el ámbito del Reglamento (CEE) nº 4045/89, centralizará la información relativa a su cumplimiento y elaborará el informe anual sobre su aplicación, según lo previsto en los arts. 9.1 y 10.1.*
- c) Efectuará los controles previstos en el plan anual cuando razones de orden territorial o de otra índole así lo aconsejen.*
- d) Velará por la aplicación en España, en todos sus términos, del Reglamento (CEE) nº 4045/89”.*

El artículo 45.3 de la Ley General de Subvenciones contiene una habilitación expresa para que los demás órganos administrativos de control financiero interno lleven a cabo sus funciones también en relación con los fondos europeos cuando cuenten con financiación nacional, aunque en realidad esta regla sería aplicable en todos los casos incluso en aquellos -ciertamente cada vez más escasos incluso en el ámbito agrario- en que no haya cofinanciación española:

“Los órganos de control de las Administraciones públicas, en aplicación de la normativa comunitaria, podrán llevar a cabo, además, controles y verificaciones de los procedimientos de gestión de los distintos órganos gestores que intervengan en la concesión y gestión y pago de las ayudas cofinanciadas con fondos comunitarios que permitan garantizar la correcta gestión financiera de los fondos comunitarios”.

En fin, el artículo 45.4 de la Ley General de Subvenciones también refuerza el control financiero y la rendición de cuentas por la IGAE y por los demás órganos administrativos españoles de control de cuentas ante las instituciones comunitarias, básicamente con la Comisión Europea y el Tribunal comunitario de Cuentas en los siguientes términos:

“La Intervención General de la Administración del Estado y los órganos de control financiero del resto de las Administraciones públicas deberán acreditar ante el órgano competente los gastos en que hubieran incurrido como consecuencia de la realización de controles financieros de fondos comunitarios, a efectos de su financiación de acuerdo con lo establecido en la normativa comunitaria reguladora de gastos subvencionables con cargo a dichos fondos”.

Por otra parte, también con carácter de norma estatal básica, la Disposición Adicional 2ª.1 de la Ley General de Subvenciones establece una previsión relativa a la «Colaboración de la Intervención General de la Administración del Estado con otras Administraciones públicas, en las actuaciones de control financiero de subvenciones». En este caso se otorga a la IGAE una función de coordinación con los órganos autonómicos homólogos y con los demás órganos estatales que se regula en estos términos:

“La Intervención General de la Administración del Estado, en coordinación con los órganos de control de ámbito nacional y autonómico, elaborará un Plan anual de control del FEOGA-Garantía en el que se incluirán los controles a realizar por la propia Intervención General, por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y por los órganos de control interno de las comunidades autónomas. La Intervención General de la Administración del Estado coordinará con los órganos de control interno de las Administraciones de las comunidades autónomas la elaboración del Plan de control de fondos estructurales y de cohesión que anualmente deban acometer dentro de su ámbito de competencia. Con la finalidad de su remisión a la Comisión de la Unión Europea, formando parte del Plan de control de fondos estructurales y cohesión del Estado miembro, dichos planes serán remitidos a la Intervención General de la Administración del Estado antes del 1 de diciembre del año anterior al que se refieran.”

Asimismo, la Disposición Adicional 2ª.3 de la Ley General de Subvenciones se refiere a una función que ya venía realizando de hecho la IGAE y que consiste en establecer las pertinentes relaciones convencionales con la Intervención Financiera de la Comisión Europea para llevar a cabo un mejor control financiero interno de los fondos europeos:

“La Intervención General de la Administración del Estado, de acuerdo con lo establecido en el art. 45.1, suscribirá con los órganos de la Comisión Europea los acuerdos administrativos de cooperación previstos en la normativa comunitaria en materia de control financiero de ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios”.

Con esta regulación se confirma legalmente la doble función encomendada a la IGAE, en cuanto órgano de control financiero interno de la Administración General del Estado pero también en su calidad de órgano de coordinación de las actuaciones de las Administraciones españolas en este ámbito y de colaboración entre las autoridades españolas y la Comisión Europea.

V. CONCLUSIÓN

La articulación de las políticas públicas y el reparto de la financiación en la Unión Europea tienen una particular importancia cualitativa y cuantitativa. Por una parte, revelan la naturaleza federal del sistema comunitario europeo que, si bien adopta las decisiones en un nivel europeo de gobierno, necesita apoyarse en los demás niveles de gobierno, particularmente los nacionales, regionales y locales, a la hora de aplicar las políticas diseñadas en Bruselas; asimismo, la propia participación en el proceso europeo de adopción de decisiones determina en gran medida el éxito en la aplicación de las políticas. Por otra parte, la financiación europea es relativamente escasa teniendo en cuenta el volumen del gasto público de la Unión Europea y, no obstante, se ha concentrado sustancialmente, es decir en un 80% del Presupuesto europeo, en dos políticas comunitarias: la agrícola y la de cohesión económica y social.

Desde un punto de vista normativo la canalización de los fondos europeos y, en particular, de los Fondos estructurales y de cohesión, apenas si ha requerido una ejecución o un desarrollo por las autoridades nacionales; en cambio, desde el punto de vista presupuestario, mediante la cofinanciación, y administrativo, a través de los procedimientos burocráticos, exige la plena implicación de las distintas autoridades nacionales. En efecto, el desarrollo normativo importante en la canalización de los fondos europeos corresponde básicamente al ámbito agrícola aunque, en realidad, se reservaba, al menos hasta ahora, a las instituciones comunitarias que desde los años 60 establecieron un formidable e inextricable marco normativo en cada una de las organizaciones comunes de mercado de los productos agrarios. En cambio, en el supuesto de los Fondos estructurales y de cohesión la regulación, tanto comunitaria como nacional, fue desde un primer momento muy escasa lo que, en realidad, ha propiciado una mayor flexibilidad pero también una mayor inseguridad en la gestión de los fondos comunitarios.

Por lo que se refiere a la financiación compartida entre las autoridades comunitarias y las autoridades nacionales, los desarrollos realizados en el ámbito comunitario por la Comisión Europea han sido paulatinos y, de algún modo, están claros los mecanismos presupuestarios; sin embargo, por lo que se refiere a la cofinanciación nacional la diversidad de los países miembros impide, incluso a la Comisión Europea o al Tribunal de Cuentas comunitario, hacer un seguimiento adecuado. En este caso las opciones de los Estados miembros van desde utilizar la vía habitual hasta crear procedimientos específicos. Ahora bien, resulta patente que en la cofinanciación nacional los Gobiernos, especialmente el central, tienen absoluta preponderancia sobre la participación de los Parlamentos nacionales y regionales.

También en el ámbito administrativo se aprecia una deficiente articulación entre la intervención de la Comisión Europea y las respectivas Administraciones nacionales que, si bien aseguran una mayor flexibilidad, propician en algunos supuestos un alarmante crecimiento de las irregularidades e incluso del fraude. La invocación de nuevos principios, en particular el de gobernanza, o la aplicación de otros bien consagrados como la «buena gestión financiera» difícilmente tendrán por sí solos los efectos taumatúrgicos que se les pretende atribuir.

La canalización y la gestión de los fondos europeos en España ha sido una tarea en la que han participado casi en exclusiva las Administraciones central y autonómicas con exclusión de las Administraciones locales y sin apenas implicación de los Parlamentos y de los órganos de control financiero externo. La gestión del FEOGA-Garantía fue el primer ámbito donde las Comunidades Autónomas lograron, con el apoyo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tener una participación esencial tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. En el caso de los Fondos estructurales y de cohesión se aplican, *mutatis mutandis*, los mismos criterios, aunque existe un margen más amplio para una mayor intervención del Estado central amparándose en títulos constitucionales de intervención como el artículo 149.1.13 sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» en relación con el artículo 131.1 de la Constitución española que faculta al Estado para planificar mediante ley «la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución».

Sin embargo, apenas si ha habido previsiones normativas sobre la planificación ni sobre la programación que tuviesen en cuenta precisamente las intervenciones financieras europeas. Únicamente en el ámbito normativo y en especial en relación con la aplicación del FEOGA-Garantía se han desarrollado por el Gobierno central y también muy escasamente por los Gobiernos autonómicos procedimientos específicos para canalizar los fondos europeos.

Tampoco los Parlamentos, ni las Cortes Generales ni las Asambleas autonómicas, han tenido implicación efectiva a la hora de determinar la cofinanciación precisa de los distintos fondos comunitarios. Esta postergación en la fase de adopción de los Presupuestos General del Estado y de las distintas Comunidades Autónomas tiene, posteriormente, su reflejo en una ausencia prácticamente total de controles parlamentarios sobre la buena gestión financiera. Asimismo, tales controles no son suplidos, lamentablemente, por los respectivos informes del Tribunal de Cuentas ni por los demás órganos autonómicos de control financiero externo. Como honrosa excepción debe subrayarse las tres leyes autonómicas de 1994 con las que muy tímidamente se intentaban establecer mecanismos de control de los Parlamentos autonómicos sobre la programación y la ejecución de los Fondos estructurales en el período de programación 1994-1999.

Prácticamente en los mismos términos debe valorarse la falta de adopción de procedimientos administrativos específicos para la gestión de los fondos europeos. En este caso, salvo algún esfuerzo del Gobierno central, que es imitado rápidamente por determinadas Comunidades Autónomas, apenas si se han ensayado ni introducido procedimientos apropiados de gestión de los Fondos estructurales y de cohesión.

A pesar de todo, es preciso destacar que la Ley General de Subvenciones ha establecido un régimen aplicable en muchos ámbitos, por ejemplo en materia de ayudas de Estado y de fondos europeos, y con efectos diferenciados, según la naturaleza de las distintas disposiciones, con carácter de normas básicas o no. Así pues, aun cuando la Ley General de Subvenciones apenas tenga efectos innovadores ha tenido la virtud de abordar sistemáticamente cuestiones tan obvias como relevantes: la supletoriedad del Derecho español respecto del comunitario en la gestión de los fondos europeos, el fomento de la planificación y la coordinación al establecer subvenciones, la responsabilidad financiera «interna» en la gestión de los fondos europeos, los procedimientos de reintegro o el fortalecimiento del control financiero interno atribuyendo, asimismo, a la IGAE funciones de coordinación en relación con todas las Administraciones españolas en su gestión de los Fondos estructurales y de cohesión.

Zaragoza, 14 de diciembre de 2004.