

# 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)

---

**David Ordóñez Solís**

Magistrado de lo contencioso-administrativo  
y doctor en Derecho

## I. INTRODUCCIÓN

Las subvenciones concedidas por los poderes públicos pueden analizarse, desde un punto de vista jurídico, teniendo en cuenta dos aspectos esenciales: por una parte, cabe examinarlas como manifestación de la intervención de las autoridades públicas en el mercado, y en este caso su regulación tiene por objeto controlar los efectos que tales ayudas puedan producir en el mercado, y, por otra parte, pueden considerarse en atención a su naturaleza, como parte de un presupuesto público y sometidas a una serie de requisitos y de límites en su concesión y control para asegurar un uso apropiado de los fondos públicos.

En la Unión Europea las subvenciones públicas quedan sometidas inexcusablemente al régimen comunitario europeo también en esta doble vertiente: por una parte, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas han establecido un régimen especial de notificación de los proyectos de las denominadas «ayudas de Estado» y de su control permanente, es decir, las subvenciones concedidas por las autoridades nacionales; y, por otra parte, en la medida en que, a través del presupuesto de la Unión Europea, se financian programas y proyectos en los distintos Estados miembros, la canalización de estos fondos comunitarios quedan sometidos, en primer lugar, al régimen financiero-presupuestario de las Comunidades Europeas; pero, también, dado que, de acuerdo con el sistema descentralizado de ejecu-

ción del Derecho comunitario son las autoridades nacionales las que canalizan la mayor parte de los fondos europeos, su gestión debe observar el régimen financiero nacional que corresponda.

Esta doble dimensión de las subvenciones públicas no ha sido atendida suficiente y uniformemente en la legislación europea. En efecto, si bien, desde la constitución de las Comunidades Europeas, se establecieron mecanismos de control de los regímenes nacionales de ayudas, el control de las ayudas públicas por la Comisión Europea ha sido, según las distintas épocas, más o menos intenso. Del mismo modo, la actividad subvencionadora encomendada a la Comisión Europea y a las autoridades nacionales no ha estado sometida, hasta hace poco tiempo en el ámbito comunitario, a normas claras y específicas que la regulasen y que podían haber evitado algunas irregularidades e importantes desmanes financieros. Y en muchos casos, tratándose de la gestión de fondos europeos por autoridades nacionales, como muestra, por ejemplo, la experiencia española, su regulación y su control no han sido lo suficientemente claros ni lo intensos que convenía.

En este trabajo abordaremos únicamente el examen de la dimensión administrativo-financiera de las ayudas, por lo que, en primer lugar, examinaremos los procedimientos básicos de gestión en la Unión Europea de los fondos europeos: centralizadamente, confiando la gestión prácticamente en exclusiva a la Comisión Europea, y de manera compartida, entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales. Asimismo, en segundo lugar, conviene precisar el ámbito y los procedimientos de control financiero y jurisdiccional para determinar la responsabilidad financiera, particularmente de los beneficiarios y de las autoridades que colaboran con la Comisión en la gestión de los fondos europeos. Por último, con el fin de ilustrar la complejidad de la interacción normativa, administrativa y judicial entre el ámbito comunitario y los respectivos ámbitos nacionales, expondremos la experiencia española sobre la canalización de los fondos europeos.

## **II. LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES Y DEMÁS FONDOS EUROPEOS: LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO**

La canalización de los fondos europeos en la Unión Europea requiere tres precisiones que nos permitirán comprender mejor las pe-

cularidades, no siempre conocidas, de los mecanismos propios de la integración europea.

En primer lugar, el presupuesto europeo es especialmente limitado y sólo tiene una importancia relativa en la economía de la Unión. En efecto, aun cuando los presupuestos públicos representan en los distintos Estados miembros de la Unión Europea alrededor del 45,5% del PIB, el presupuesto comunitario europeo alcanza el 1,1% y, en todo caso, tiene como límite máximo el 1,27% del PIB. Además, periódicamente, con motivo de las sucesivas negociaciones de las Perspectivas Financieras comunitarias, como la que ya se ha iniciado respecto del período 2007-2013, se reabre el debate sobre la necesidad de ampliar los estrechos márgenes presupuestarios, según unos Estados, o, incluso, la conveniencia, inaplazable para los otros Estados miembros, de rebajarlos aún más<sup>1</sup>. Sin embargo, tan módico presupuesto europeo –que aún lo será más en términos comparativos cuando el 1 de mayo de 2004 se incorporen 10 nuevos Estados miembros– constituye un verdadero campo de batalla y la atención al mismo es muy considerable, en especial cuando se trata de determinadas políticas comunitarias como la agrícola y de desarrollo regional, y respecto de algunos países, en especial los denominados «países de la cohesión», entre ellos España, para quienes los fondos comunitarios tienen una gran importancia<sup>2</sup>.

En segundo lugar, la gestión de los fondos europeos se lleva a cabo en gran medida a través de una estrecha colaboración entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales. En este caso también se aprecia, incluso para los que ya están familiarizados con las instituciones europeas, cierta dificultad de comprensión de los procedimientos de gestión de las ayudas y fondos comunitarios. Esto se debe a que, si bien es la Comisión Europea la responsable de la eje-

---

<sup>1</sup> El presupuesto general para 2003 preveía un gasto total de 97.502.937.098 euros (DOUE, n<sup>o</sup> L 54, de 28 de febrero de 2003, p. 1). Véase, en particular, el informe presentado a la Comisión Europea y dirigido por André SAPIR, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Bruselas, julio de 2003, página 20.

<sup>2</sup> En el caso de algunas políticas comunitarias, como la de medio ambiente, se ha establecido *constitucionalmente* el carácter subsidiario de la financiación europea respecto de la nacional; así, el artículo 175.4 del Tratado CE dispone: «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»; regla que en las demás políticas de la Unión Europea, con la excepción por el momento de la política agrícola y en menor medida la política regional, debe considerarse general.

cución del presupuesto comunitario, la canalización de los fondos europeos se realiza en gran medida a través de las distintas Administraciones nacionales<sup>3</sup>.

En fin, la Comisión Europea y las autoridades nacionales tienen que superar importantes dificultades para realizar una gestión satisfactoria de los fondos europeos; precisamente, las reformas administrativas y financieras, emprendidas en el año 2000 por la Comisión Europea, presidida por Romano Prodi, han procurado clarificar y mejorar un ámbito en el que reiteradamente se han denunciado la falta de transparencia y la comisión de innumerables irregularidades<sup>4</sup>. Los cambios más importantes se han producido con la adopción en el año 2002 del nuevo Reglamento Financiero Comunitario del Consejo (en adelante, Reglamento Financiero General) y de los Reglamentos de Aplicación de la Comisión Europea (Reglamento de Normas de Desarrollo y Reglamento Financiero Marco) que se aplican desde el 1 de enero de 2003<sup>5</sup>.

Hechas las anteriores precisiones, es conveniente analizar los dos procedimientos más habituales en la gestión de los fondos europeos en la Unión Europea: la gestión centralizada por la Comisión Europea y la gestión compartida por la Comisión y las autoridades nacionales<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> El párrafo 1 del artículo 274 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.»

<sup>4</sup> COMITÉ DE EXPERTOS INDEPENDIENTES: *Second Rapport sur la réforme de la Commission. Analyse des 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. El primer informe del mismo Comité, de marzo de 1999, había desencadenado la dimisión de la Comisión Europea presidida por Jacques Santer.

<sup>5</sup> **Reglamento Financiero General**: 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); **Reglamento de Normas de Desarrollo**: 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); y **Reglamento Financiero Marco**: 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).

<sup>6</sup> El Reglamento Financiero Comunitario ensaya, en el apartado 16 de su preámbulo, la siguiente clasificación cuatripartita: «En cuanto a la ejecución del presupuesto, es preciso determinar claramente los distintos métodos de ejecución posi-

Sólo en casos muy determinados y, desde luego, poco significativos desde un punto de vista financiero, la gestión de las subvenciones concedidas con cargo al presupuesto europeo se realiza directa y exclusivamente desde Bruselas por la Comisión Europea. En efecto, la regla general es que la canalización de los fondos europeos se haga a través de las distintas autoridades nacionales. En estos supuestos, las autoridades nacionales pueden actuar como mero cauce administrativo de la financiación europea o, lo que cada vez es más habitual, además de constituir la vía administrativa de canalización, participan mediante fondos nacionales en la cofinanciación de determinados programas y proyectos financiados al mismo tiempo por el presupuesto europeo.

### **A) La gestión centralizada de las subvenciones comunitarias por la Comisión Europea**

La configuración de la Comisión Europea y su propia composición y estructura organizativa determinan que la gestión centralizada de los fondos comunitarios sea la excepción y no la regla. Aunque en algunos ámbitos se intentó en un principio una cierta centralización, la experiencia parece haber aconsejado que se generalice la gestión compartida. En efecto, antes de 1988, las intervenciones de algunos fondos estructurales, como el Fondo Social Europeo y el FEOGA-Orientación, se encomendaron directamente a los servicios de la Comisión Europea; sin embargo, a partir de 1989 de las intervenciones estructurales únicamente las acciones innovadoras, que suponían un 1% de los fondos, se atribuyeron directamente a la Comisión Europea. De hecho, en la reforma de 1999 los fondos destinados a tales acciones innovadoras disminuyeron aún más hasta situarse en menos del 1%.

Hasta la adopción de la profunda reforma financiera de 2002, las instituciones comunitarias no habían contado con una regulación general, clara y transparente del procedimiento de concesión y control

---

bles: 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.»

de fondos comunitarios directamente por la Comisión Europea. El Reglamento Financiero General ha reservado la denominación de «subvención» a los fondos europeos gestionados directamente por la Comisión Europea. De este modo su artículo 108 ofrece un concepto restringido de subvención y excluye expresamente del mismo, entre otros, **«los gastos realizados en el marco de la gestión compartida, descentralizada o conjunta»**.

Los principios básicos a los que se somete la gestión centralizada son, como explica el artículo 109 del Reglamento Financiero General, los de «transparencia, igualdad de trato, no acumulación, irretroactividad y cofinanciación»<sup>7</sup>. El elemento determinante del procedimiento de concesión es la «publicidad» de las convocatorias, exigido por el artículo 110 del Reglamento Financiero General<sup>8</sup>. En la convocatoria deberán determinarse los «criterios de selección» y los «criterios de adjudicación» tal como distinguen los artículos 115 y 116 del Reglamento Financiero General. También con carácter general se prevé que la concesión de las subvenciones comunitarias se realice por un «comité de evaluación», que, como dispone el artículo 178 del Reglamento de Normas de Desarrollo, «estará compuesto, como mínimo, por tres personas que representen, al menos, dos entidades organizativas de la Comisión sin vínculo jerárquico entre sí».

La concesión de la subvención exige, en particular, que se celebre un «convenio por escrito», donde deberá establecerse expresamente el control expreso de la Comisión y del Tribunal de Cuentas, «mediante verificación de documentos o inspección *in situ*, a todos los contratantes o subcontratantes que hubieren percibido fondos comunitarios»<sup>9</sup>. Al contenido de los convenios se refiere el artículo 164 del Reglamento de Normas de Desarrollo de la Comisión.

Las reglas generales anteriores se aplican en defecto de normas específicas que se hayan adoptado a la hora de configurar los distintos programas comunitarios. Hasta ahora se habían ensayado distin-

---

<sup>7</sup> Nótese la convergencia en el Derecho comunitario entre la gestión de subvenciones y la adjudicación de contratos públicos especialmente en la concreción de principios como el de transparencia e igualdad de trato; véase, a estos efectos, mi obra *La contratación pública en la Unión Europea*, Aranzadi, Navarra, 2002, pp. 183-187.

<sup>8</sup> La publicidad habitual de las convocatorias se hace a través del *Diario Oficial de la Unión Europea* y de la correspondiente página de Internet de la Comisión Europea [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), donde, por lo general, están disponibles la información precisa y los formularios requeridos.

<sup>9</sup> Artículos 108.1 y 120.2 del Reglamento Financiero General, respectivamente.

tos tipos de procedimientos en función de los diversos ámbitos subvencionados. Sólo a título ilustrativo podemos referirnos a tres ámbitos muy representativos: las intervenciones financieras medioambientales, el programa de investigación tecnológica y los programas educativos.

La financiación europea de los proyectos medioambientales se realiza directamente a través del instrumento financiero LIFE que constituye un ejemplo paradigmático de la «gestión directa» por la Comisión Europea<sup>10</sup>. Sin embargo, también en estos casos la Comisión se apoya de manera especial en las estructuras administrativas nacionales de tal modo que se prevé que «los Estados miembros remitan a la Comisión las propuestas de algunos de los proyectos que puedan financiarse». No obstante, aunque «la Comisión fijará cada año la fecha de presentación de las propuestas y decidirá sobre ellas», debe aplicarse el procedimiento denominado de «comitología»; es decir, la Comisión debe someter su proyecto de decisión al dictamen del comité del instrumento LIFE<sup>11</sup>.

En el supuesto de los programas y proyectos de investigación y desarrollo tecnológico (sexto programa marco 2002-2006) se han adoptado normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades<sup>12</sup>. En este caso se distingue entre «acción directa» para referirse a la «actividad de IDT realizada por el Centro Común de Investigación» y la «acción indirecta» o «actividad de IDT realizada por uno o varios participantes [entidades jurídicas] mediante un instrumento del sexto programa marco». Con regularidad y cierta previsión la Comisión Europea publica las convocatorias específicas de los distintos programas específicos donde se detallan el procedimiento y las condiciones para la presentación de proyectos<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Reglamento (CE) nº 1655/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, sobre el Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (LIFE) (*DOCE*, nº L 192, de 28 de julio de 2000, p. 1).

<sup>11</sup> La Comisión Europea impugnó precisamente el tipo de comité elegido por considerar que vulneraba sus competencias y el Derecho comunitario; en la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de enero de 2003, Comisión/Parlamento y Consejo (comité de reglamentación del LIFE) (C-378/00, *Rec.* p. I-937) se anuló en este punto el Reglamento por falta de motivación.

<sup>12</sup> Reglamento (CE) nº 2321/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, y Reglamento (Euratom) nº 2322/2002 del Consejo, de 5 de noviembre de 2002 (*DOCE*, nº L 355, de 30 de diciembre de 2002, pp. 23 y 35, respectivamente).

<sup>13</sup> Véanse, por ejemplo, las últimas convocatorias publicadas en el *DOUE*, nº C 307, de 17 de diciembre de 2003, pp. 15, 20, 25 y 33.

El programa de acción más importante en el ámbito de la educación es el Sócrates<sup>14</sup>. En la decisión que adopta el programa Sócrates se recoge un anexo donde se distingue entre «acciones descentralizadas» –en las que las decisiones de selección se atribuyen a los Estados miembros–, «acciones centralizadas» –que corresponden a la Comisión Europea– y «acciones conjuntas». Por una parte, las autoridades nacionales se comprometen a «crea[r] una estructura apropiada con miras a la gestión coordinada de la ejecución de las acciones del programa a escala de los Estados miembros (Organismos nacionales Sócrates)»; y, por otra parte, participan en la gestión del programa por la Comisión Europea a través del comité del programa Sócrates.

De los anteriores procedimientos resulta, en primer lugar, que la decisión es adoptada por la Comisión Europea; no obstante, ésta decide sometiendo previamente sus proyectos de decisión a la consideración de los respectivos comités consultivos, de gestión o de reglamentación. La composición y la función de estos comités son especialmente relevantes: por una parte, están compuestos por representantes de los Estados miembros, es decir, por funcionarios nacionales, que, en consecuencia, conocen la tramitación administrativa de las candidaturas, y, por otra parte, cumplen una función de asesoramiento y de información en la evaluación y en la selección ponderada por los servicios de la Comisión Europea de los distintos programas y proyectos.

Por lo que se refiere a las subvenciones concedidas por otros organismos comunitarios distintos de la Comisión Europea, los denominados «organismos descentralizados», como es el caso de la Agencia Europea de Medio Ambiente, la Oficina de Armonización del Mercado Interior o el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, la regulación aplicable es la misma que establece el Reglamento Financiero General y el Reglamento de Normas de Desarrollo, tal como establece el artículo 75 del Reglamento Financiero Marco de los organismos comunitarios. De esta manera se evita un pretendido vacío normativo o se impide cualquier intento por huir de la regulación general comunitaria<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Decisión nº 253/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de enero de 2000, por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación Sócrates (*DOCE*, nº L 28, de 3 de febrero de 2000, p. 1).

<sup>15</sup> De acuerdo con el *Informe anual de 2002* del Tribunal de Cuentas (*DOUE*, nº C 286, de 28 de noviembre de 2003, p. 306), la Unión Europea contaba con 13 organismos descentralizados, con un presupuesto total de 851,6 millones de euros (bastante menos del 1% del presupuesto comunitario) y un total de 1.985 de puestos estatutarios, de los alrededor de 31.000 eurofuncionarios y, en particular, frente a los 16.260 adscritos directamente a la Comisión Europea.

## **B) La gestión compartida de los fondos comunitarios por la Comisión Europea y las autoridades nacionales**

La regla general en la Unión Europea es que los fondos comunitarios, probablemente más del 90% de los procedimientos de financiación comunitaria, se gestionen de modo compartido entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales. En este caso las competencias atribuidas a las autoridades nacionales dependen del preciso ámbito o política comunitaria de que se trate, y el elemento característico consiste, por lo general, en el hecho de que la autoridad nacional contribuya a la cofinanciación de la actividad que se pretende apoyar<sup>16</sup>.

Las políticas comunitarias por antonomasia en las que se lleva a cabo una gestión compartida de los fondos europeos es la agrícola y la de las intervenciones estructurales, y, en su conjunto, suponen alrededor de 85% del presupuesto de la Unión Europea. Hasta hace bien poco la diferencia en la gestión compartida era patente en el caso de la intervención del FEOGA-Garantía y la de los fondos estructurales. Así, el fondo agrícola cuando actuaba con el fin de sostener los precios agrarios financiaba totalmente la actuación y sólo exigía que las autoridades nacionales ofreciesen sus estructuras administrativas para subvenir los gastos agrarios en cada Estado miembro. En cambio, los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión nacieron desde un primer momento como instrumentos de financiación en los que intervenían también financieramente las autoridades nacionales; en estos casos era precisa no sólo la financiación europea, sino también la financiación nacional, generalmente pública, sirviendo en este caso también las autoridades nacionales de cauce administrativo para aplicar las intervenciones estructurales en los distintos Estados miembros.

---

<sup>16</sup> En el *Informe anual relativo al ejercicio 2002* (antes citado, p. 6, puntos 0.11 y 0.12) el Tribunal de Cuentas Europeo lo explica con términos muy reveladores: «Tal y como ha indicado el Tribunal en repetidas ocasiones, los ámbitos presupuestarios en los que existe una gestión compartida, por ejemplo, con los Estados miembros, plantean desafíos específicos debido a su complejidad y a la multiplicidad de los niveles administrativos relativos. Los gastos en cuestión representan la mayor parte del presupuesto en valor y engloban, especialmente, la agricultura y las acciones estructurales [...] La envergadura de la tarea a la que se enfrenta la Comisión en estos ámbitos es considerable y probablemente sea necesario esperar varios años antes de obtener avances significativos. Algunas Direcciones Generales todavía se encuentran en la fase de obtener descripciones detalladas de los sistemas de los Estados miembros. Además, hasta 2002 la Comisión no solicitó un dictamen jurídico que clarificase los respectivos derechos y responsabilidades de la Comisión y los Estados miembros en el ámbito de la gestión compartida. El Tribunal continuará siguiendo este tema atentamente.»

Al examinar la regulación de la gestión compartida de los fondos europeos, la separación entre ordenamientos y presupuestos, comunitario y nacionales, resulta, al menos desde un punto de vista teórico, sencilla. De hecho, existe un principio consolidado del Derecho comunitario que es aplicable en estos supuestos y en virtud del cual se reconoce la «autonomía institucional y procedimental» de los Estados miembros a la hora de aplicar o canalizar los fondos europeos. Sin embargo, no puede ocultarse el efecto que produce la gestión de una parte del presupuesto europeo y la aplicación de las normas comunitarias por las autoridades nacionales. A título de ejemplo baste recordar cómo el Reglamento de Normas de Desarrollo del Reglamento Financiero advierte:

«Respecto de las diferentes formas de ejecución del presupuesto conviene precisar que cuando la Comisión no ejecute directamente el presupuesto a través de sus servicios, deberá asegurarse previamente de que las entidades a las que vaya a encomendar funciones de ejecución disponen de procedimientos de gestión y de sistemas de control y de contabilidad adecuados y pertinentes respecto de los requisitos de buena gestión financiera»<sup>17</sup>.

En el ámbito agrario es donde se ha desarrollado más ampliamente la profusa legislación comunitaria y la compleja estructura administrativa de la Comisión Europea y de las autoridades nacionales con el fin de canalizar la financiación europea. En los últimos cuarenta años el fondo agrícola ha asumido la financiación plena de los gastos agrarios, correspondiendo únicamente a las autoridades nacionales ofrecer los cauces administrativos adecuados<sup>18</sup>. En este sentido es muy significativo que, por ejemplo, en el ejercicio presupuestario de 2002 hubiese 86 organismos nacionales de intervención del FEOGA-Garantía encargados del pago de las ayudas en los 15 Estados miembros<sup>19</sup>. No obstante, el FEOGA-Garantía está en vías de importantes transformaciones no sólo por la mayor atención a las estructuras agrarias, en detrimento del sostenimiento de los precios, sino también por la generalización de la cofinanciación, de modo que a partir de la entrada en vigor de la reforma de la política agrícola, ya acordada, las autoridades nacionales, además de poner al servicio de la financiación de la política agrícola sus estructuras administrativas, tendrán que contribuir financieramente en las intervenciones comunitarias al modo que ha sido ya tradicional con los fondos estructurales.

<sup>17</sup> Apartado 13 del Reglamento de Normas de Desarrollo del Reglamento Financiero General.

<sup>18</sup> Reglamento (CE) nº 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la política agrícola común (*DOCE*, nº L 160, de 26-VI-1999, p. 103).

<sup>19</sup> Véase el significativo listado ofrecido por el Tribunal comunitario de Cuentas en su *Informe Anual relativo al ejercicio 2002*, ob. cit., p. 123.

Los fondos estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP) y el Fondo de Cohesión tienen un significado político europeo mucho más relevante de lo que en realidad suponen hablando desde un punto de vista estrictamente financiero. Por una parte, han alcanzado alrededor del 35% del presupuesto comunitario y, por otra, constituyen un verdadero campo de batalla de las distintas opciones políticas comunitarias<sup>20</sup>.

Sobre el alcance de la gestión compartida de los fondos estructurales da cuenta el artículo 7.6 de su Reglamento, en virtud del cual de toda la financiación estructural y sin perjuicio de que su programación se incoe a iniciativa de las autoridades nacionales (el 94%) o a iniciativa de la Comisión (el 5,35%) más del 99% debe ser cofinanciado «nacionalmente», o lo que es lo mismo, sólo el 0,65% del presupuesto de las intervenciones estructurales se gestiona y reparte centralizadamente por la Comisión Europea mediante las denominadas «medidas innovadoras» y la asistencia técnica<sup>21</sup>.

La gestión compartida de los fondos estructurales ha sido sometida a un procedimiento administrativo de programación y de aplicación que se ha ido perfeccionando desde la reforma de los fondos estructurales de 1988 y que resulta de una complejidad extraordinaria. Quizá esto explique que la gestión administrativa y financiera de las intervenciones estructurales no hayan sido particularmente brillantes. Por eso, al procurarse, por encima de cualquier otro límite o procedimiento, la mayor eficacia, se han mostrado las serias deficiencias de gestión tanto de la Comisión Europea como de las autoridades nacionales<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> En mi estudio *Fondos estructurales europeos: régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997, examino la evolución política, financiera y administrativa de las intervenciones estructurales europeas.

<sup>21</sup> Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los fondos estructurales (*DOCE*, nº L 161, de 26 de junio, p. 1).

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, cómo el Tribunal de Justicia pone en evidencia a la Comisión Europea al anular, en su sentencia de 30 de enero de 2002, Italia/Comisión (C-107/99, *Rec.* p. I-1091, apartados 41 a 48), una decisión de reparto indicativo de las iniciativas comunitarias que no había sido convenientemente autenticada y unida al acta de la reunión del colegio de comisarios; del mismo modo, en la sentencia de 5 de octubre de 1999, IPK-München GmbH/Comisión (C-433/97P, *Rec.* p. I-6795, apartado 16) el Tribunal de Justicia anula una decisión de la Comisión por la que considera improcedente el pago de una ayuda financiera concedida para la creación de un banco de datos sobre turismo ecológico al comprobar «injerencias cometidas por funcionarios de la Comisión [...] que podían haber obstaculizado el desarrollo correcto del proyecto».

### III. EL CONTROL FINANCIERO Y JURISDICCIONAL DE LA GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES Y FONDOS EUROPEOS

El crecimiento del presupuesto europeo y, especialmente, las sucesivas ampliaciones de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea han sensibilizado a los Estados miembros respecto de sus contribuciones al presupuesto europeo y, sobre todo, del retorno «nacional» en función de los gastos aplicados en cada país. Esta especial atención al presupuesto europeo ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar el control, tanto financiero como jurisdiccional, y de articular los procedimientos para exigir las responsabilidades, particularmente financieras, de los gestores y de los beneficiarios de los fondos europeos, consolidándose, especialmente durante los años noventa, una verdadera «cultura del control»<sup>23</sup>.

#### A) El control financiero y la responsabilidad en la gestión de los fondos comunitarios

El nuevo Reglamento Financiero General ha establecido un sistema de control financiero aplicable a las subvenciones concedidas directamente por la Comisión Europea, pero también ha previsto las especialidades que algunas políticas comunitarias, especialmente a través de sus intervenciones más relevantes (FEOGA, fondos estructurales, investigación, acciones exteriores), han ido configurando. En efecto, en determinados ámbitos se han adoptado normas de control financiero específicas; tal es el caso, por ejemplo, de los fondos estructurales, que cuentan con un Reglamento que hace posible el control financiero interno y a través del que se pretende «garantizar la corrección, regularidad y admisibilidad de las solicitudes de pago de ayuda comunitaria»<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Sobre sus manifestaciones específicas, véase mi estudio *El control financiero interno de los fondos estructurales europeos en la España de las autonomías*, IGAE, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2000, pp. 8-11.

<sup>24</sup> Reglamento (CE) nº 438/2001, de 2 de marzo de 2001, de la Comisión, 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 estructurales (*DOCE*, nº L 63, de 3 de marzo de 2001, p. 21); modificado por el Reglamento (CE) nº 2355/2002, de la Comisión, de 27 de diciembre de 2002 (*DOCE*, nº L 351, de 28 de diciembre de 2002, p. 42).

El Tribunal de Cuentas Europeo lleva a cabo el control financiero externo, pero su labor ha sido tan extraordinaria como limitada<sup>25</sup>. El propio Tribunal comunitario lo ha comprobado y lo ha expresado en términos tan francos como descorazonadores:

«El Tribunal celebra su vigésimo quinto aniversario en noviembre de 2002. Todo aquel que haya leído sus Informes desde que comenzó su labor se habrá quedado sorprendido de la frecuencia con la que el Tribunal ha tenido que repetir observaciones similares sobre la necesidad de mejorar la gestión de los fondos comunitarios en todos los niveles y en todos los ámbitos presupuestarios»<sup>26</sup>.

Así pues, el control financiero de la aplicación de los fondos europeos resulta extremadamente complicado al tener que contar con la leal y recíproca colaboración entre los distintos niveles de gobierno: comunitario y nacionales. En este ámbito, como lo ha reconocido el Reglamento Financiero General, «aunque la Comisión tiene plena competencia en la ejecución del presupuesto, la importancia de la gestión compartida con los Estados miembros conlleva la cooperación de los mismos en el procedimiento de control del Tribunal de Cuentas y en la aprobación de la gestión presupuestaria por parte de la Autoridad Presupuestaria»<sup>27</sup>.

La consecuencia inevitable del control financiero es la responsabilidad tanto del beneficiario como de la autoridad que gestiona el presupuesto comunitario. El sistema de responsabilidad financiera más desarrollado es, obviamente, el de la gestión del FEOGA-Garantía, es decir, el fondo que, aunque ahora canaliza casi el 50% del presupuesto europeo, en su momento llegó a suponer a finales de los años setenta del siglo pasado más del 75% de los gastos presupuestarios. El Reglamento 1258/1999, sobre financiación de la política agrícola común, que prorroga el sistema de control establecido básicamente en 1970, explica con claridad los presupuestos de la responsabilidad que debe recaer sobre todo en las autoridades nacionales, pues de otro modo le resultaría a la Comisión imposible controlar la ejecución de los fondos europeos y los innumerables órganos administrativos nacionales, y aplicar los respectivos ordenamientos y tener en cuenta

---

<sup>25</sup> Véase, a título de ejemplo, el Informe especial nº 7/2003, del Tribunal de Cuentas, sobre la ejecución de la programación de las intervenciones del período 2000-2006 en el marco de los fondos estructurales, acompañado de las respuestas de la Comisión (DOUE, nº C 174, de 23 de julio de 2003, p. 1).

<sup>26</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS: *Informe anual relativo al ejercicio de 2001* (DOCE, nº C 295, de 28 de noviembre de 2002, p. 7, apartado 0.22).

<sup>27</sup> Apartado 37 del preámbulo del Reglamento Financiero General.

las particularidades organizativas y procedimentales nacionales<sup>28</sup>. Estos motivos tienen la traducción adecuada en la parte dispositiva del Reglamento 1258/1999, cuyo artículo 8.1 dispone:

«Los Estados miembros adoptarán, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, las medidas necesarias para:

- a) asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el fondo;
- b) prevenir y tratar las irregularidades;
- c) recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.»

Con el fin de poder exigir convenientemente las responsabilidades de las autoridades nacionales se establece un procedimiento administrativo de liquidación de cuentas o de correcciones financieras. Las liquidaciones realizadas por la Comisión Europea, en cuanto se refiere a las intervenciones del FEOGA-Garantía, han sido sistemáticamente recurridas por los Estados miembros ante el Tribunal de Justicia. De este control, el Tribunal comunitario, en más de 50 sentencias, ha deducido unos criterios de gran importancia jurídica y trascendencia financiera que caracterizan las relaciones interadministrativas entre la Comisión y las autoridades nacionales.

Así, por ejemplo, el primer principio en el que se fundan las correcciones financieras consiste en una atenuación de la carga de la prueba que incumbe a la Comisión frente a las autoridades nacionales. El razonamiento empleado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia reiterada es el siguiente:

«Cuando la Comisión se niega a declarar a cargo del FEOGA determinados gastos, porque fueron provocados por infracciones a la normativa comunitaria imputables a un Estado miembro, la Comisión no

---

<sup>28</sup> En el apartado 5 del preámbulo del Reglamento 1258/1999 se explica: «La responsabilidad del control de los gastos de la sección de Garantía del Fondo corresponde en primer lugar a los Estados miembros, que son quienes designan los servicios y organismos autorizados a pagar dichos gastos; que los Estados miembros deben asumir plena y efectivamente dicha responsabilidad; que la Comisión, en su calidad de responsable de la ejecución del presupuesto comunitario, debe comprobar las condiciones en que se han llevado a cabo los pagos y los controles; que aquélla sólo puede financiar los gastos cuando esas condiciones ofrecen todas las garantías necesarias respecto de la conformidad con las normas comunitarias; que, en el marco de un sistema descentralizado de gestión de los gastos comunitarios, es fundamental que la Comisión, institución encargada de la financiación, esté facultada y tenga los medios para efectuar todas las verificaciones de la gestión de los gastos que considere necesarias, y que la transparencia y la asistencia mutua entre los Estados miembros y la Comisión sean completas y efectivas.»

está obligada a probar de forma exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por los Estados miembros, sino que le basta con demostrar que tiene dudas serias y razonables sobre los controles efectuados por las autoridades nacionales. Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el hecho de que el Estado se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de las cuentas del FEOGA, y, en consecuencia, le incumbe probar detallada y completamente la realidad de sus controles y, en su caso, la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión (véase, en particular, la sentencia de 19 de septiembre de 2002, Alemania/Comisión, C-377/99, *Rec.* p. I-7421, apartado 95)<sup>29</sup>.

La aplicación de las correcciones financieras exige en todo caso un control por la Comisión, y eventualmente por el Tribunal de Justicia, del cumplimiento por las autoridades nacionales de las obligaciones que les impone el Derecho comunitario. Así, refiriéndose a una liquidación de cuentas del FEOGA-Garantía, el Tribunal de Justicia ha recordado:

«El FEOGA financia únicamente las intervenciones emprendidas según las normas comunitarias en el marco de la organización común de los mercados agrícolas. Si bien es cierto que el incumplimiento de otras normas distintas de las relativas a dicha organización no conlleva automáticamente una corrección financiera en concepto de liquidación de cuentas del FEOGA, tal como sostiene el gobierno español, no lo es menos que, en virtud del artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 729/70, los Estados miembros deben asegurarse de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA. Las operaciones efectuadas infringiendo lo dispuesto en la normativa comunitaria relativa a los contratos públicos no pueden considerarse, en este sentido, regulares. Se desprende de ello que el incumplimiento de dicha normativa puede, en principio, justificar una corrección financiera»<sup>30</sup>.

También, por último, la jurisprudencia comunitaria ha desarrollado los más variados principios administrativos que regulan las

---

<sup>29</sup> TJ CE, sentencia de 18 de septiembre de 2003, Reino Unido/Comisión (liquidación de cuentas de ayudas para cultivos herbáceos) (C-346/00, *Rec.* p. I, apartado 35).

<sup>30</sup> 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, apartado 203). En este caso, la Comisión Europea aplicaba una corrección a tanto alzado del 10% del total de los gastos subvencionables, debido a que las actividades, cuya financiación pretendían las autoridades españolas, fueron atribuidas por una empresa pública española, Tragsa, sin licitación, aunque, en este caso particular, el Tribunal comunitario consideró que se trataba de un contrato *in house providing* y que, por tanto, estaba excluido del ámbito de aplicación de las Directivas sobre contratación pública, por lo que en este extremo confirmó la actuación de la Comisión Europea (apartados 204 a 207).

relaciones entre las Administraciones, comunitaria y nacionales: proporcionalidad<sup>31</sup>, seguridad jurídica<sup>32</sup> y confianza legítima<sup>33</sup>, motivación de las decisiones<sup>34</sup>, audiencia de las partes<sup>35</sup>, etc.

Este mismo procedimiento administrativo de control se ha adoptado, aunque más recientemente, en el ámbito de las intervenciones estructurales. En efecto, el Reglamento general de los fondos estructurales de 1999, aplicable durante el actual período de programación 2000-2006, ha adoptado principios claros y ha establecido un procedimiento de correcciones financieras. En este sentido, el artículo 39.1 del Reglamento general de los fondos estructurales establece que «incumbirá, en primer lugar, a los Estados miembros la responsabilidad de investigar las irregularidades, incluida la actuación cuando haya pruebas de una modificación importante que afecte a la naturaleza o a las condiciones de desarrollo o de control de una intervención, y de efectuar las necesarias correcciones financieras».

La intervención comunitaria de la Comisión Europea es subsidiaria y se supedita a la falta de actuación nacional o al inadecuado control nacional, y la corrección «comunitaria» implica la amenaza de una eventual reducción o supresión de la participación financiera europea. Los procedimientos y las consecuencias de las correcciones financieras, sean nacionales o comunitaria, son diferentes: en el caso de las correcciones nacionales se procede a una reasignación dentro de cada Estado miembro de los fondos comunitarios liberados, mientras que en el supuesto de las correcciones emprendidas por la Comisión pueden terminar con una reducción o una supresión de los fondos atribuidos a un Estado miembro, que serán repartidos de nuevo entre las autoridades nacionales más eficaces.

---

<sup>31</sup> TJ CE, sentencia de 6 de julio de 2000, España/Comisión (liquidación de cuentas de ayudas al consumo de aceite de oliva) (C-45/97, *Rec. p.* I-5333, apartado 52).

<sup>32</sup> TJ CE, sentencia de 11 de septiembre de 2003, España/Comisión (liquidación de cuentas de primas al bovino) (C-331/01, *Rec. p.* I, apartado 65).

<sup>33</sup> TJ CE, sentencia de 18 de abril de 2002, Bélgica/Comisión (liquidación de cuentas de ayudas al consumo de mantequilla) (C-332/00, *Rec. p.* I-3609, apartado 58).

<sup>34</sup> TJ CE, sentencia de 19 de junio de 2003, España/Comisión (liquidación de cuentas de ayudas al plátano canario) (C-329/00, *Rec. p.* I, apartado 83).

<sup>35</sup> TJ CE, sentencia de 8 de mayo de 2003, España/Comisión (liquidación de cuentas de ayudas al aceite de oliva) (C-349/97, *Rec. p.* I-3851, apartado 127).

## **B) El control jurisdiccional del cumplimiento de las obligaciones comunitarias en la gestión de los fondos europeos**

El objetivo primordial de los fondos europeos es el cumplimiento del ordenamiento comunitario. Esta necesidad de que se cumplan, especialmente en el caso de proyectos financiados con fondos europeos, las obligaciones comunitarias explica los distintos mecanismos de liquidación y corrección que se han establecido paulatinamente en la regulación de los distintos fondos e instrumentos financieros comunitarios. En algunos ámbitos, como es el caso de los fondos estructurales, su propio Reglamento se refiere al cumplimiento de obligaciones específicas, como las medioambientales, las de notificación de ayudas de Estado, la igualdad entre hombres y mujeres y la contratación pública.

Por lo que se refiere a la concesión directa de subvenciones por la Comisión Europea, hasta hace poco más de una década no era especialmente frecuente su impugnación jurisdiccional. Ahora bien, en estos últimos años se empiezan a generalizar las impugnaciones por personas físicas y jurídicas, ante el Tribunal de Primera Instancia, frente a las decisiones de concesión o denegación o corrección realizadas por la Comisión Europea. El modo de proceder de los Tribunales comunitarios es el propio de todo juez administrativo que examina la legalidad de la actuación de la Administración, en este caso de la Comisión Europea, y aplica las normas y los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros<sup>36</sup>. Este control judicial ha permitido a los Tribunales comunitarios desarrollar una amplia jurisprudencia sobre el sometimiento al procedimiento establecido<sup>37</sup> y a los demás principios del Derecho administrativo: derecho de defensa<sup>38</sup>, proporcionalidad<sup>39</sup>, fuerza mayor<sup>40</sup>, desviación

---

<sup>36</sup> SCHWARZE, Jürgen: *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell-OPOCE, Luxemburgo, 1992; y GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago: *El Derecho administrativo europeo*, 2ª edición, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2002.

<sup>37</sup> TJ CE, sentencia de 25 de mayo de 2000 Ca'Pasta Srl/Comisión (C-359/98, *Rec. p. I-3977*, apartados 34 a 36).

<sup>38</sup> TJ CE, sentencia de 24 de octubre de 1996, Comisión/Lisrestal (C-32/95, *Rec. p. I-5373*, apartado 21).

<sup>39</sup> TPI CE, sentencia de 11 de diciembre de 2003, Conserve Italia/Comisión (T-305/00, *Rec. p. II*); sentencia de 30 de septiembre de 2003, Aristoteleio Panepistimio Thessalonikis/Comisión (T-196/01, *Rec. p. II*).

<sup>40</sup> TJ CE, sentencia de 15 de diciembre de 1994, Transáfrica (C-136/93, *Rec. p. I-5757*, apartado 14), y sentencia de 17 de octubre de 2002, Parras Medina (C-208/01, *Rec. p. I-8955*, apartado 19); TPI CE, sentencia de 6 de marzo de 2003, Associazio-

de poder<sup>41</sup>, motivación<sup>42</sup>, compensación<sup>43</sup>, buena gestión financiera<sup>44</sup>, etc.

Tampoco es muy habitual la impugnación jurisdiccional de la concesión de subvenciones que tengan su origen en el presupuesto europeo y que se hayan canalizado a través de autoridades nacionales. En este caso, el control corresponderá a los jueces nacionales, que, en su caso, podrán o deberán acudir por vía prejudicial al Tribunal de Justicia para clarificar la interpretación del Derecho europeo. Aunque no es muy frecuente este tipo de control, salvo en el ámbito de la política agrícola, lo cierto es que el Tribunal de Justicia ofrece algunos ejemplos de interés referidos, por una parte, a la vinculación entre el cumplimiento de las obligaciones comunitarias y la concesión de fondos europeos; y, por otra, a las obligaciones de colaboración y coordinación entre la Comisión y las autoridades nacionales en la gestión compartida de fondos europeos.

Así, por ejemplo, el Tribunal de Justicia, a requerimiento de un Tribunal austriaco, precisó en la sentencia Mannesmann los efectos que tiene el incumplimiento de las normas comunitarias sobre contratación respecto de los beneficiarios de los fondos estructurales. En este caso el juez austriaco planteaba si el Reglamento de los fondos estructurales «somete a los beneficiarios de fondos comunitarios al procedimiento de recurso en el sentido de la Directiva 89/665/CEE, aunque no sean, en sí mismos, un poder adjudicador en el sentido del artículo 1 de la Directiva 93/37/CEE», a lo que el Tribunal de Justicia respondió:

---

ne Produttori Olivicoli Laziali (APOL) y Associazione Italiana Produttori Olivicoli (AIPO)/Comisión (T-61/00 y 62/00, *Rec.* p. II, apartado 74).

<sup>41</sup> TJ CE, sentencia de 20 de junio de 1991, Cargill/Comisión (C-248/89, *Rec.* p. I-2987, apartado 26), y TPI CE, sentencia de 6 de abril de 1995, Ferriere Nord/Comisión (T-143/89, *Rec.* p. II-917, apartado 68), de 24 de abril de 1996, Industrias Pesqueras Campos y otros/Comisión, asuntos acumulados T-551/93 y T-231/94 a T-234/94, *Rec.* p. II-247, apartado 168); y de 7 de noviembre de 2002, Vela y Tecnagrind/Comisión (T-141, 142, 150 y 151/99, *Rec.* p. II-4547, apartado 130).

<sup>42</sup> TJ CE, sentencia de 14 de mayo de 1998, Windpark Groothusen GmbH/Comisión (C-48/96P, *Rec.*, p. I-2873, apartados 34 a 39); o TPI CE, sentencia de 17 de septiembre de 2003, Stadtsportverband Neuss eV/Comisión (T-137/01, *Rec.* p. II).

<sup>43</sup> TJ CE, sentencia de 10 de julio de 2003, Comisión / CCRE (C-87/01P, *Rec.* p. I, apartado 61).

<sup>44</sup> TJ CE, la sentencia de 24 de enero de 2002, Conserve Italia/Comisión (supresión de la ayuda del FEOGA-Orientación) (C-500/99P, *Rec.* p. I-867, apartado 101).

«El apartado 1 del artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2052/88 relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, debe interpretarse en el sentido de que la financiación comunitaria de un proyecto de obras no está supeditada al cumplimiento, por parte de sus beneficiarios, de los procedimientos de recurso establecidos en la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, cuando ellos mismos no sean poderes adjudicadores en el sentido de la letra b) del artículo 1 de la Directiva 93/37»<sup>45</sup>.

En cuanto a las relaciones interadministrativas y las obligaciones que derivan para la Comisión Europea y las autoridades nacionales, el Tribunal de Justicia se ha referido al principio de buena fe y a la indudable preeminencia de las decisiones de la Comisión Europea.

Por lo que se refiere a la buena fe o a la cooperación leal, en el asunto H. van den Bor BV se le plantea a un tribunal holandés la duda interpretativa sobre la indemnización correspondiente al sacrificio de terneros británicos ordenado como consecuencia de la «crisis de las vacas locas»; sobre el particular, el Tribunal de Justicia consideró:

«La Comisión y el Estado miembro, con arreglo a la norma que impone a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal, que inspira principalmente el artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), deben colaborar de buena fe para superar las dificultades dentro del pleno respeto a las disposiciones del Tratado y a las demás disposiciones comunitarias, especialmente las que regulan la organización común de mercados en el sector afectado y las relativas a las ayudas de Estado»<sup>46</sup>.

En cuanto a la preeminencia de la Comisión Europea, en la sentencia Frota Azul, el Tribunal de Justicia respondió una cuestión prejudicial formulada por el Tribunal Supremo Administrativo portugués, precisando el alcance de la gestión por las autoridades nacionales del Fondo Social Europeo:

«Habida cuenta del sistema de control de la atribución de fondos públicos comunitarios, el Estado miembro, cuando procede a la certifi-

<sup>45</sup> TJ CE, sentencia de 15 de enero de 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria y otros (C-44/96, *Rec.* p. I-73, apartado 4 del fallo).

<sup>46</sup> TJ CE, sentencia de 8 de enero de 2002, H. van den Bor BV (C-428/99, *Rec.* p. I-127, apartado 47).

cación de las cuentas presentadas por el beneficiario de una ayuda financiera del FSE, no puede limitarse a una mera comprobación técnica de los gastos efectuados, sino que debe, por el contrario, asegurarse de que los gastos se adecuan a la realidad de la acción efectuada y a los precios de los bienes y de los servicios en el mercado nacional, así como del carácter razonable de la imputación de los costes en una estructura compleja. Debe, por lo tanto, asegurarse, por un lado, de que los gastos efectuados por el beneficiario de la ayuda presentan un “carácter razonable” y, por otro lado, de que este último ha dado muestras de una “buena gestión financiera”<sup>47</sup>.

En todo caso, de esta sentencia Frota Azul, el Tribunal de Justicia dedujo un criterio conforme al cual, independientemente de la colaboración leal y de las actuaciones que correspondiese a las autoridades nacionales, era patente la preeminencia de la gestión de la Comisión Europea, a quien correspondía la «decisión final que atañe a la parte de la financiación correspondiente a la ayuda del Fondo Social Europeo»<sup>48</sup>.

#### **IV. LOS FONDOS EUROPEOS EN ESPAÑA: GESTIÓN ADMINISTRATIVA, CONTROL FINANCIERO Y RESPONSABILIDAD**

En España ha habido que esperar más de quince años para contar, ya a finales de 2003, con una regulación expresa y sistemática referida a la concesión y al control de las subvenciones públicas, tanto desde el punto de vista presupuestario como desde la perspectiva de la concesión administrativa<sup>49</sup>. En la exposición de motivos de la nueva Ley General de Subvenciones se constata cómo «los recursos económicos destinados a las subvenciones en España han ido creciendo paulatinamente en los últimos años en los presupuestos de las distintas Administraciones Públicas. Además, 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».

---

<sup>47</sup> TJ CE, sentencia de 25 de enero de 2001, Frota Azul-Transportes e Turismo Lda. / DAFSE (C-413/98, *Rec. p.* I-673, apartado 27).

<sup>48</sup> Apartado 45 de la sentencia Frota Azul-Transportes e Turismo Lda, antes citada.

<sup>49</sup> Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (*BOE* nº 276, de 18 de noviembre) y Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (*BOE* nº 284, de 27 de noviembre).

Con el fin de apreciar la dimensión nacional de la gestión de los fondos europeos, conviene analizar de qué modo se articula en un Estado descentralizado como España la gestión de los fondos europeos, y a continuación será preciso abordar el control nacional de la aplicación de los fondos europeos y la consiguiente ventilación de responsabilidades, especialmente financieras, entre las distintas Administraciones españolas.

### **A) La gestión de los fondos europeos en la España de las autonomías: doctrina constitucional y práctica administrativa**

Desde los primeros momentos de la integración de España en las Comunidades Europeas han sido frecuentes las batallas entre los distintos niveles de gobierno, especialmente entre el central y los autonómicos, con el fin de dilucidar a quién correspondía en casos bien precisos la gestión de los fondos que tienen su origen en el presupuesto europeo. En la clarificación de estas cuestiones el Tribunal Constitucional ha desempeñado una tarea extraordinaria al establecer una doctrina general sobre la «territorialización de las subvenciones» y que, en gran medida, resulta aplicable a la gestión de los fondos comunitarios en España. Sólo paulatinamente y a remolque de esta jurisprudencia se ha flexibilizado la práctica centralización de esta gestión asumida en un principio por la Administración General del Estado y, con parsimonia, se ha adaptado la legislación estatal a los criterios constitucionales.

#### *1. La jurisprudencia constitucional sobre el reparto de competencias en la gestión de fondos comunitarios*

Más de siete años necesitó el Tribunal Constitucional para determinar claramente y mediante dos sentencias muy significativas a quién correspondía la gestión de los fondos europeos en España. En primer lugar, la sentencia 13/1992, de 6 de febrero, resolvía dos recursos de inconstitucionalidad planteados por Cataluña contra las Leyes estatales de presupuestos que centralizaban en determinados ámbitos la concesión de subvenciones. El Tribunal Constitucional estableció «un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, que puede resumirse en cuatro

supuestos generales»<sup>50</sup>. A continuación, en la sentencia 79/1992, de 28 de mayo, el Tribunal Constitucional, al resolver 15 conflictos de competencias planteados por las Comunidades Autónomas contra la Administración General del Estado por la gestión del FEOGA-Garantía, aplicó los criterios sentados en la sentencia 13/1992 y llegó a la siguiente conclusión, que, indudablemente, tuvo una gran trascendencia práctica:

«La gestión de los fondos destinados al fomento de las actividades del sector [agrario] 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»<sup>51</sup>.

El fundamento de esta doctrina jurisprudencial radica en lo que con cierta imprecisión el Tribunal Constitucional considera «inaltera-

---

<sup>50</sup> TC (Pleno), sentencia 13/1992, de 6 de febrero, (subvenciones en las leyes estatales de presupuestos) (ponente: Tomás y Valiente, FJ 8). El cuarto supuesto es el que, poco después, aplicará a la gestión de los fondos europeos, y así lo configura el propio Tribunal Constitucional: «El cuarto y último supuesto es aquel en que, no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas 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 estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.»

<sup>51</sup> TC (Pleno), sentencia 79/1992, de 28 de mayo (instrumentación de primas del FEOGA-Garantía) (ponente: Rodríguez Bereijo, FJ 2).

bilidad del canon constitucional de reparto de competencias» entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Tal criterio ha sido reiterado en los términos que refleja, por ejemplo, la sentencia 95/2002, de 25 de abril, donde el Tribunal Constitucional, una vez recordada su doctrina sobre la gestión de los fondos relativos a la formación continua, que corresponde por regla general a las Comunidades Autónomas, explica:

«Lo propio ocurre con la función atribuida al ente paritario estatal de “recibir recursos de los fondos estructurales comunitarios destinados a formación de ocupados”, que se contiene en el párrafo segundo, del apartado tercero del acuerdo tripartito, ya que “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 y 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, F J 1)” –STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 7 c)–<sup>52</sup>.

La doctrina consolidada fundamentalmente a partir de las citadas sentencias 13/1992 y 79/1992 fue aplicada con posterioridad y de manera plena por el Tribunal Constitucional y, por lo que aquí interesa, en las sentencias 148/1998, de 2 de julio, y 128/1999, de 1 de julio. La sentencia 148/1998, de 22 de julio, permitió al Tribunal Constitucional resolver en favor del País Vasco un conflicto de competencias formulado frente a seis Resoluciones estatales relativas a la modernización de buques pesqueros, empleando el siguiente razonamiento:

«Puesto que las subvenciones del presente conflicto se inscriben en la materia “ordenación del sector pesquero”, es claro que a la Comunidad Autónoma del País Vasco le corresponde el desarrollo legislativo de las bases estatales reguladoras de las subvenciones y su gestión. Este principio no queda alterado por el hecho de que se trate de subvenciones cofinanciadas por la Comunidad Europea, según se ha expuesto en el anterior fundamento jurídico 4 b), de acuerdo con los criterios contenidos en la STC 79/1992»<sup>53</sup>.

De modo muy similar, en la sentencia 128/1999, de 1 de julio, relativa a la política socio-estructural agraria en España, el Tribunal Constitucional explica que «la posibilidad de que el Estado establez-

---

<sup>52</sup> TC (Pleno), sentencia 95/2002, de 25 de abril (Acuerdo Nacional de Formación Continua) (ponente: García Manzano, FJ 18, *in fine*).

<sup>53</sup> TC (Pleno), sentencia 148/1998, de 2 de julio (ayudas para la modernización de buques pesqueros) (ponente: Rodríguez Bereijo, FJ 6).

ca un marco normativo sobre mejora de sus estructuras agrarias, que prevea la cofinanciación estatal y autonómica, se engloba en la competencia estatal de dirección económica del sector agrario (artículo 149.1.13ª CE)»; no obstante, la conclusión a la que se llega supone que se acojan en parte los argumentos deducidos por Cantabria, en lo que al aspecto financiero se refiere, manifestando:

«La especificidad financiera de la política europea de “estructuras”, en relación con la de “mercados”, se sustenta en la cofinanciación de la Comunidad Europea y de los Estados. Por ello, es conforme con el orden interno de competencias que el Estado pretenda incrementar la propia financiación para estos programas con los de las Comunidades Autónomas y que lo haga mediante una programación que tienda a alcanzar los topes máximos que admita la normativa comunitaria, pues, de esta forma, los fondos reembolsables procedentes del FEOGA, Sección Orientación, permitirán que España se beneficie de los máximos niveles de aportación procedentes de dicha Sección.

Dicho esto, hay que precisar de inmediato que el marco interno de cofinanciación se debe sujetar a ciertas reglas, igualmente imprescindibles, en garantía de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y de sus propias competencias. Ello es especialmente necesario cuando, como en este caso, el Estado desarrolla normativamente los Reglamentos comunitarios de reforma de las estructuras agrarias, estableciendo sistemas que suponen la implicación de las Comunidades Autónomas en los compromisos asumidos por aquél ante las instituciones europeas, compromisos que, por su incidencia en los recursos presupuestarios propios de aquéllas, deberían contar con el máximo grado de conformidad por parte de las mismas, manifestada, incluso, con carácter previo a su efectiva puesta en práctica»<sup>54</sup>.

En suma, la tarea de la jurisprudencia constitucional en estos momentos se limita a determinar cuáles son aquellos supuestos excepcionales en que cabe una intervención, normativa o administrativa, por parte del Estado central. Así, por ejemplo, en la sentencia 45/2001, de 15 de febrero, el Tribunal Constitucional pone de manifiesto los límites constitucionales a la intervención del Estado respecto de las Comunidades Autónomas. En este caso, tanto Cantabria como Cataluña impugnaban la regulación estatal sobre la asignación de la cuota láctea, y en su respuesta el Tribunal Constitucional abundó en estas razones:

«Desde esta perspectiva puede que en un primer momento resultase indispensable, para hacer posible la planificación de la actividad económica del sector, retener en el Estado la potestad de asignar a

---

<sup>54</sup> TC (Pleno), sentencia 128/1999, de 1 de julio (cofinanciación de acciones de mejora de las estructuras agrarias en Cantabria) (ponente Casas Baamonde, FJ 10.2 a 4).

cada productor la cantidad de referencia correspondiente. Pero, desarrollada progresivamente la ordenación del mismo, resulta aplicable a esa actividad ejecutiva la misma necesidad de territorialización que hemos destacado en materia de subvenciones [SSTC 13/1992, FJ 8 b); 16/1996, FJ 2, y 68/1996, FJ 9]<sup>55</sup>.

En su sentencia 95/2001, de 5 de abril, el Tribunal Constitucional tuvo que examinar un conflicto de competencias planteado por el Gobierno central contra la regulación autonómica cántabra del plan de fomento de la producción lechera, y finalmente legitimó la reglamentación autonómica frente a la pretensión estatal en estos términos:

«La designación por parte del Gobierno de Cantabria de los destinatarios de las cantidades liberadas como consecuencia de la puesta en práctica de un plan regional de fomento de abandono de la producción, ejecutado con cargo a los presupuestos de la propia Comunidad Autónoma (y respetándose, en todo caso, la normativa estatal básica sobre la materia, esto es, que se deje a la competencia del Estado la asignación de cantidades procedentes de la reserva nacional), en nada afectaría a la unidad del sistema ni a su plena eficacia, ni resultaría tampoco desproporcionado ni contrario al principio constitucional de igualdad»<sup>56</sup>.

En definitiva, el Tribunal Constitucional ha establecido unas reglas bastante precisas de la intervención de las distintas Administraciones españolas en la gestión de los fondos comunitarios. Indudablemente la cuestión clave sigue estando en el desarrollo y en la solución de los problemas prácticos de toda gestión compartida entre la Comisión Europea y las autoridades españolas que, como, por lo demás, ha reiterado el Tribunal Constitucional en todas las sentencias citadas, sólo se puede conseguir, obviamente, a través de una estrecha colaboración entre Administraciones<sup>57</sup>.

## *2. La canalización de los fondos comunitarios europeos a través de las autoridades españolas: aspectos presupuestarios y administrativos*

En la gestión en España de los fondos procedentes del presupuesto comunitario se puede observar una paulatina evolución que se inicia con un intento manifiesto de centralización por parte de la Admi-

---

<sup>55</sup> TC (Pleno), sentencia 45/2001, de 15 de febrero, (plan estatal de ordenación láctea y de aplicación de la tasa suplementaria) (ponente: Vives Antón, FJ 8).

<sup>56</sup> TC (Pleno), sentencia 95/2001, de 5 de abril (plan de fomento de la producción lechera en Cantabria) (ponente: Cachón Villar, FJ 6).

<sup>57</sup> No es muy frecuente, por el momento, que lleguen a los Tribunales españoles controversias sobre la gestión de los fondos europeos; no obstante, puede comprobarse que las soluciones adoptadas están en sintonía con la jurisprudencia constitu-

nistración General del Estado, visible en el caso del FEOGA-Garantía (de 1986 a 1995) y de los fondos estructurales (de 1986 a 1989), y que culmina con la actual descentralización, bastante considerable, en favor de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que los Ministerios afectados hayan ganado y mantengan indudablemente un gran protagonismo. En todo caso, el nivel de gobierno que, sin duda, ha quedado al margen ha sido el local, pues sólo participa de manera subsidiaria y en todo caso muy limitada respecto de la intervención de la Administración central y de sus respectivas Administraciones autonómicas.

La aplicación de los fondos comunitarios en España apenas ha contado con una regulación apropiada que resuelva cuestiones de carácter presupuestario (por ejemplo, en el caso de los fondos estructurales) y administrativo (tratándose de cualquier tipo de fondo comunitario). En este sentido es sintomático que se haya tenido que esperar hasta 2003 para que de manera sistemática se aborden algunas de estas cuestiones en la Ley General Presupuestaria y en la Ley General de Subvenciones.

Desde el punto de vista presupuestario se pudo advertir, especialmente en los primeros años de integración, cómo el Presupuesto General del Estado o los presupuestos de las respectivas Comunidades Autónomas no preveían adecuadamente la cofinanciación correspondiente. De hecho, sólo en contadas ocasiones los Parlamentos españoles, sean las Cortes Generales o las Asambleas autonómicas, establecieron procedimientos adecuados para garantizar una participación coordinada y eficaz en la elaboración, ejecución y seguimiento presupuestario<sup>58</sup>.

La regulación presupuestaria española relativa a los fondos europeos ha sido realmente deficiente. Las normas más importantes, de

---

cional: véanse, por ejemplo, en las sentencias del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección 3ª), de 21 de junio de 1999 (recurso nº 583/1997, ponente: Campos Sánchez-Bordona) y de 21 de marzo de 2002 (recurso nº 1408/2000, ponente: Campos Sánchez-Bordona).

<sup>58</sup> Los únicos ejemplos legislativos dignos de tener en cuenta son las leyes autonómicas adoptadas durante el anterior período de programación de los fondos estructurales y que no parece que hayan sido especialmente efectivas: la Ley 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); la Ley 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), y la Ley 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).

carácter reglamentario, han procurado solucionar algunos problemas organizativos muy particulares, adoptando las mínimas normas específicas relativas a los flujos financieros entre la Comisión Europea y las Administraciones españolas<sup>59</sup>. Aunque desde el punto de vista práctico la nueva Ley General Presupuestaria no sea innovadora, su adopción resulta elogiable, pues, por una parte, «pretende el establecimiento legal de un marco permanente y eficaz para el flujo de fondos entre España y la Unión Europea», y, por otra parte, confiere una posición preeminente a la Intervención General de la Administración del Estado en el control de la gestión económico-financiera del sector público estatal y de las subvenciones y ayudas financiadas con cargo a los fondos comunitarios.

Los artículos 82 a 84 de la Ley General Presupuestaria regulan las «operaciones financieras con la Unión Europea», encomendando al Ministerio de Economía la tarea de realizar las pertinentes operaciones de tesorería. El artículo 83 prevé que «en el caso de acciones cofinanciadas entre el Presupuesto General de las Comunidades Europeas y el del Estado, el presupuesto de gastos de éste necesariamente ha de recoger, junto con la financiación a cargo del Estado, el importe de la cofinanciación procedente de la Unión Europea».

Desde el punto de vista administrativo tampoco ha habido hasta 2003 una regulación española general que estableciese procedimientos de coordinación y colaboración entre las Administraciones<sup>60</sup>. En el preámbulo de la nueva Ley General de Subvenciones se reconoce «el carácter supletorio de la ley en relación con la concesión de subvenciones establecidas en normas de la Unión Europea o en normas

---

<sup>59</sup> Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 12 de septiembre de 1996, por la que se regulan los flujos financieros entre la Comunidad Europea y la Administración General del Estado (*BOE* nº 232, de 25 de septiembre de 1996). En el apartado 2.2.1 dispone: «Todas aquellas aportaciones que la Comunidad Europea realice a la Administración Pública para financiar acciones en el Estado español serán canalizadas a través de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.»

<sup>60</sup> El artículo 81.2.b) de la anterior Ley General Presupuestaria disponía que las normas estatales relativas a ayudas y subvenciones públicas son también aplicables «a las subvenciones o ayudas, financiadas, en todo o en parte, con fondos de la Comunidad Económica Europea»; del mismo modo, el Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas (Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, *BOE* nº 312, de 30 de diciembre) se aplicaba supletoriamente «a los procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones públicas establecidas en normas comunitarias europeas o en normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas» (artículo 2.4). Sobre la regulación española aplicable remitimos, por todos, al estudio de PASCUAL GARCÍA, José: *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*, 3ª edición, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999.

nacionales de desarrollo o transposición de aquellas, estableciéndose el régimen de responsabilidad financiera derivada de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea». Por lo que ahora interesa, en la nueva Ley General de Subvenciones el artículo 6, que tiene la naturaleza de norma estatal básica, dispone:

«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.»

Así pues, los cauces presupuestarios y administrativos dejan mucho que desear en cuanto a su eficacia y transparencia, y a pesar de que las nuevas Leyes Generales Presupuestaria y de Subvenciones y, en particular, sus desarrollos reglamentarios contribuirán, sin duda, a mejorar la situación anterior<sup>61</sup>.

## **B) El control y la responsabilidad de las Administraciones españolas en la gestión de los fondos europeos**

Las normas españolas de control financiero se aplican, con algunas particularidades, a los fondos comunitarios. En este sentido, no hay duda de que el control financiero de los fondos comunitarios en España se realiza de acuerdo con el ordenamiento comunitario y, en la medida de lo posible, de conformidad con el Derecho español<sup>62</sup>.

Los controles propiamente comunitarios resultan muy escasos y, por lo general, son esporádicos. Sin embargo, y paradójicamente, sólo es posible hacer un seguimiento de la gestión en España de los fondos europeos en los documentos de las instituciones comunitarias, dado que los organismos españoles han olvidado en cierta medida la necesidad de seguir desde las instancias españolas la gestión financiera de los fondos europeos<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Por ejemplo, en los últimos años ya resulta más frecuente que en el *BOE* y en los *Diarios autonómicos* se recoja la regulación de los procedimientos de financiación a través de fondos europeos, las convocatorias específicas, etc.

<sup>62</sup> PASCUAL GARCÍA, José: *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, 3ª edición, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2003, pp. 653-720.

<sup>63</sup> Tal es el caso, por ejemplo, del seguimiento de los sistemas de gestión y control de intervenciones estructurales realizadas, entre otros, por Murcia respecto del FSE, de Castilla-La Mancha en cuanto al FEDER, y de Valencia respecto del FEOGA-Orientación, tal como los resume el Tribunal de Cuentas comunitario en su *Informe Anual relativo al ejercicio 2002*, ob. cit., p. 191.

En el Derecho español la gran aportación de la Ley General de Subvenciones consiste, en primer lugar, en la minuciosa regulación de un «procedimiento de reintegro» aplicable, entre otros supuestos, al incumplimiento del Derecho comunitario o como consecuencia de decisiones tanto españolas como de la Unión Europea (arts. 36 a 43 de la Ley General de Subvenciones). Y, en segundo lugar, el artículo 45 de la Ley General de Subvenciones constituye el marco normativo básico estatal en virtud del cual encomienda, «[respecto de] las ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a los fondos comunitarios», a la Intervención General de la Administración del Estado «la competencia 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»<sup>64</sup>.

También en la Ley General de Subvenciones se consagra la experiencia anterior que exigía la elaboración del plan anual de control del FEOGA-Garantía en el que intervienen la IGAE, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y los órganos autonómicos de control interno, así como el correspondiente plan de control de fondos estructurales y de cohesión, dándoles en estos casos el rango de norma estatal básica. En fin, también la nueva Ley presta cobertura legal a los acuerdos administrativos de cooperación que celebre la IGAE «en materia de control financiero de ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios»<sup>65</sup>.

Ahora bien, la relativa abundancia de los fondos comunitarios canalizados por las Administraciones españolas es la única explicación razonable de que en muy pocos casos y sólo después de más de tres lustros de integración europea se hayan planteado y se hayan regulado sistemáticamente las consecuencias financieras de la responsabilidad por la gestión de los fondos europeos<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Previamente, la Instrucción nº 21 de la Circular 1/1999, de 26 de marzo, de la Intervención General de la Administración del Estado, de control financiero (*BOE* nº 98, de 24 de abril de 1999) establecía que, en relación con los fondos comunitarios, debía aplicarse el régimen general, y, «dadas las características de este tipo de control, a fin de conseguir una mayor coordinación y uniformidad», sólo establecía reglas específicas.

<sup>65</sup> Disposición Adicional 2ª de la Ley General de Subvenciones.

<sup>66</sup> Véase, por ejemplo, mi trabajo «Responsabilidad del Estado, Comunidades Autónomas y Derecho comunitario europeo», *Cuadernos de Derecho Público*, nº 6, enero-abril de 1999, pp. 39-70.

En un primer momento, la gestión del FEOGA-Garantía se realizó básicamente a través de convenios celebrados entre el Ministerio de Agricultura y cada una de las Comunidades Autónomas<sup>67</sup>. Así, por ejemplo, en los convenios relativos a la prefinanciación de las ayudas con cargo al FEOGA-Garantía o en los convenios relativos a la gestión de actuaciones de intervención y regulación de mercados se establecieron expresamente «cláusulas de responsabilidad financiera» de las distintas Administraciones<sup>68</sup>.

No obstante, una regulación fragmentaria como la anterior no respondía a las importantes consecuencias de las correcciones financieras adoptadas por la Comisión Europea, por lo que se ha buscado una solución legal que ha tardado en asentar. En la Ley General de Subvenciones de 2003 se ha acogido, prácticamente en los mismos términos, la regulación legal de 1999<sup>69</sup>, de modo que su artículo 7 de

---

<sup>67</sup> El Real Decreto 2206/1995, de 28 de diciembre, por el que se regulan las actuaciones interadministrativas relativas a los gastos de la sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) (*BOE* nº 311, de 29 de diciembre de 1995), dispone, en su artículo 13, relativo a la «corresponsabilidad financiera», que «los organismos pagadores y las Administraciones de las que dependen asumirán la responsabilidad financiera que pudiera corresponderles por la realización de actuaciones o pagos indebidos, y en particular de las correcciones financieras que pudiera aplicar la Unión Europea por actuaciones derivadas de su gestión».

<sup>68</sup> Así, por ejemplo, los convenios de colaboración del Ministerio de Agricultura con Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Murcia, Navarra, La Rioja, Valencia, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Madrid y Cantabria (*BOE* nº 77, de 31 de marzo de 1998) contienen cláusulas de este tenor: «A efectos de las responsabilidades que pudiera corresponderles por las actuaciones derivadas de su gestión o por cualquier incumplimiento de la normativa comunitaria que den lugar a correcciones financieras, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la [Comunidad Autónoma] se ajustarán a lo que se disponga en las normas que se establezcan en materia de responsabilidad financiera». Asimismo, los Convenios de encomienda de gestión de actuaciones de intervención y regulación de mercados celebrados con las Comunidades Autónomas del País Vasco y Galicia (*BOE* nº 99, de 24 de abril de 1996); Andalucía (*BOE* nº 100, de 25 de abril de 1996); Comunidad Valenciana (*BOE* nº 270, de 8 de noviembre de 1996); Islas Baleares (*BOE* nº 111, de 9 de mayo de 1997); Navarra (*BOE* nº 234, de 30 de septiembre de 1997), o Murcia (*BOE* nº 242, de 9 de octubre de 1998) preveían: «La Comunidad Autónoma será responsable financieramente de las correcciones que pueda aplicar la Comunidad Europea derivadas de esas actuaciones, así como de las que dichas actuaciones ocasionen al Estado o a otras Comunidades Autónomas como consecuencia del incumplimiento de lo previsto en esta encomienda de gestión y de lo establecido en la normativa aplicable.»

<sup>69</sup> Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social para el año 2000 (*BOE* nº 312, de 30 de diciembre). El artículo 44 enunciaba el principio de responsabilidad de cada una de las Administraciones a la hora de gestionar los fondos comunitarios y adoptaba un procedimiento, con audiencia de las entidades afectadas; se encomendaba a la Dirección General del Tesoro y Po-

la Ley, al que se le confiere el carácter de norma estatal básica, reproduce tanto los aspectos sustantivos como procedimentales ya establecidos previamente<sup>70</sup>. En este sentido, el artículo 7.1 dispone:

«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.»

Por lo que se refiere al procedimiento que debe seguirse, el artículo 7.2 de la Ley General de Subvenciones prevé:

«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.»

---

lítica Financiera la decisión de liquidación, deducción o compensación financiera; se preveía la regulación de este procedimiento a través de una Orden ministerial; y, en todo caso, se aseguraba la efectividad del procedimiento, como indicaba la exposición de motivos, al prever: «Se realizarán las oportunas compensaciones financieras mediante la deducción de importes en futuros libramientos de fondos comunitarios.»

<sup>70</sup> La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE nº 298, de 13 de diciembre) y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE nº 299, de 14 de diciembre) establecieron un principio de responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria de todas las Administraciones y, particularmente, de las Comunidades Autónomas. El artículo 11 de la Ley 18/2001 dispone: «Los sujetos enumerados en el artículo 2 de la presente Ley que, incumpliendo las obligaciones en ella contenidas o los acuerdos que en su ejecución fuesen adoptados por el Ministerio de Hacienda o por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado. En el proceso de asunción de responsabilidad financiera a que se refiere el párrafo anterior se garantizará, en todo caso, la audiencia de la Administración o entidad afectada.»

Y, en fin, será la Dirección General del Tesoro y Política Financiera la que aplique las compensaciones financieras, cuyo procedimiento deberá establecerse «mediante orden conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda». Por si quedase alguna duda, el artículo 84 de la nueva Ley General Presupuestaria establece estas previsiones:

«El reintegro de ayudas y la responsabilidad financiera derivados de la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea se someterá a lo previsto en la Ley General de Subvenciones y en la normativa comunitaria.

En el ámbito de la Política Agraria Común y en el caso de que la Comunidad Europea no asuma un importe que previamente ha sido anticipado por las diferentes Administraciones Públicas, el importe no reembolsado por la Comunidad afectará a las diferentes Administraciones Públicas en relación con sus respectivas actuaciones.»

La defensa de las Comunidades Autónomas frente a las correcciones financieras adoptadas por la Comisión Europea debe articularse teniendo en cuenta la legitimación de España, en cuanto Estado miembro, ante el Tribunal de Justicia. A estos efectos ya se han establecido los mecanismos de coordinación y de colaboración entre las Comunidades Autónomas y la Administración General española con el fin de facilitar la adecuada defensa de los intereses españoles<sup>71</sup>.

## V. CONCLUSIÓN

Las distintas modalidades de gestión del Presupuesto de la Unión Europea, sea fundamentalmente centralizada o compartida, hacen referencia a los principales cauces administrativos utilizados: los de la Comisión Europea o los de las autoridades nacionales; porque, en realidad, en la gestión centralizada la Comisión Europea sólo decide después de oír a los representantes nacionales en el respectivo comité, y en el caso de la gestión compartida, las autoridades nacionales no dejan de estar sometidas al control y a la supervisión de la Comisión Europea, que, en último término, es la responsable de la ejecución del presupuesto comunitario.

---

<sup>71</sup> El Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, de 29 de noviembre de 1990, sobre colaboración en los procedimientos por incumplimiento y de la cuestión prejudicial (*BOE* nº 216, de 8 de septiembre de 1992) fue sustituido por el Acuerdo, de 11 de diciembre de 1997, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (*BOE* nº 79, de 2 de abril de 1998).

La canalización de los fondos europeos constituye un desafío administrativo y financiero, especialmente en el caso de la gestión compartida. Por una parte, desde el punto de vista administrativo las estructuras y los procedimientos nacionales son el cauce natural de la financiación europea, gozando en este caso las autoridades nacionales de una «autonomía institucional y procedimental» que, no obstante, tiene como límites la efectividad y la buena gestión de los fondos europeos. Del mismo modo, la generalización de la cofinanciación de las intervenciones financieras comunitarias exige una planificación presupuestaria de las autoridades nacionales y reclama la superación de problemas de absorción financiera tan frecuentes en el caso de la financiación de los fondos estructurales. Y en cuanto a la gestión directa de las subvenciones por la Comisión Europea, han tenido que transcurrir muchas décadas para que en la reglamentación comunitaria se asegurase la objetividad, la transparencia y la buena gestión financiera.

El control, sea financiero o jurisdiccional, de la aplicación de los fondos europeos sólo puede ser efectivo cuando se aplique tanto por las instituciones comunitarias como por las autoridades nacionales. La peculiar naturaleza del presupuesto europeo exige que la gestión compartida sea supervisada de manera conjunta por las instituciones comunitarias (Comisión, Tribunal de Cuentas y Tribunal de Justicia) y los órganos nacionales correspondientes (Administraciones, Tribunales de Cuentas nacionales o regionales y Jueces). Desde luego que en esta tarea de control la colaboración entre los distintos niveles de control resulta indispensable para su efectividad. Los procedimientos de reducción o supresión de ayudas se han perfeccionado en la reglamentación comunitaria, lo que ha supuesto una atención cada vez más intensa en los ámbitos estatales a la ventilación de responsabilidades de las autoridades nacionales y de los beneficiarios particulares. En la aplicación de los procedimientos de control, la Comisión Europea y los Tribunales comunitarios han deducido una serie de principios financieros y jurídicos comunes a los Estados de la Unión Europea.

La aplicación de los fondos europeos en España ha exigido una clarificación del reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En esta tarea el Tribunal Constitucional ha ofrecido los criterios aplicables sin tener, ciertamente, muy en cuenta el contexto comunitario europeo. En todo caso se ha tardado más de tres lustros en adoptar, a través de las Leyes Generales Presupuestaria y de Subvenciones de 2003, un procedimiento que asegure la coordinación, la colaboración, la eficacia y la transparen-

cia en la gestión de los fondos europeos. No obstante, también se ha observado en España que la prioridad máxima se concedió al establecimiento de mecanismos administrativos para canalizar los relativamente cuantiosos fondos comunitarios, y sólo subsidiariamente se ha atendido a la mejora del control financiero y a la inexcusable ventilación interna de responsabilidades financieras entre las Administraciones españolas. En este caso, la experiencia demuestra que el propio Estado autonómico español resultará reforzado y cohesionado precisamente por exigir la aplicación de los fondos europeos, una mejor coordinación y una mayor colaboración entre los distintos niveles de gobierno españoles y comunitarios. Del mismo modo, la necesidad de unas estructuras administrativas eficaces y una previsión y una ejecución presupuestaria adecuadas para canalizar los fondos no dejan de ser un aspecto, más importante cualitativa que cuantitativamente, de unas Administraciones españolas que deben estar a la altura de las circunstancias.

La ampliación de la Unión Europea generalizará definitivamente el modelo comunitario de gestión compartida, y las ya más acusadas diferencias administrativas y presupuestarias de los Estados miembros aconsejarán que la canalización de los fondos europeos se someta a una intensa «cultura de la responsabilidad» y «del control financiero» que, en definitiva, redunde en beneficio no sólo de los más necesitados, sino también de los más eficaces y de los mejores gestores de los fondos públicos, con independencia de su preciso origen, comunitario o nacional<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> En el informe coordinado por SAPIR, André: *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, ob. cit., pp. 161-168, se aconseja un cambio sustancial en los gastos del presupuesto europeo e incluso propugna nuevos procedimientos de gestión y de control, y por lo que se refiere a la cuestión del control financiero se llega a proponer una modificación del artículo 274 del Tratado CE y la creación de «agencias comunitarias independientes».