

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
Revista del Poder Judicial nº 63. Tercer trimestre 2001

Ordóñez Solís, David

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

LA GESTIÓN Y EL CONTROL DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EUROPEOS EN ESPAÑA.
«GUÍA PARA JURISTAS»

Estudios

Serie: *Derecho Comunitario*

VOCES: FONDOS ESTRUCTURALES. UNION EUROPEA. DERECHO COMUNITARIO. POLITICA COMUNITARIA.

ÍNDICE

- I. Introducción
- II. La política regional europea y la intervención de los fondos estructurales en la Unión Europea
 - 1. La evolución institucional y financiera de la política regional europea (1975-2006)
 - 2. Los principios básicos de la regulación de los Fondos estructurales en la Unión Europea (2000-2006)
 - A) Las previsiones «constitucionales» de la política regional comunitaria en el Tratado CE
 - B) El Reglamento general de los Fondos estructurales de 1999: principios básicos
 - a) la concentración y la adicionalidad como principios de una política regional comunitaria
 - b) La programación y la cooperación como principios de la gestión de los Fondos estructurales
 - 3. La gestión compartida de los Fondos estructurales: la Comisión Europea y las autoridades nacionales
 - A) La gestión centralizada por la Comisión Europea: el caso de las acciones innovadoras
 - B) La gestión descentralizada: la cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales y sus límites
 - a) Las funciones de la Comisión Europea en la gestión compartida: ejecución presupuestaria, coordinación y supervisión
 - b) La gestión compartida y las autoridades nacionales: el caso de los comités consultivos y de gestión de la Comisión Europea
 - 4. Los controles comunitarios y nacionales en la aplicación de los Fondos estructurales
 - A) Los mecanismos de control: control financiero, seguimiento y evaluación (2000-2006)
 - B) Los controles indirectos: la compatibilidad de las intervenciones estructurales con las demás políticas comunitarias

C) Las consecuencias «positivas» y «negativas» de los controles nacionales y comunitarios: la reserva de eficacia y las correcciones financieras

III. La gestión y el control de los fondos estructurales en España (2000-2006)

1. La aplicación de los Fondos estructurales y la descentralización autonómica en España: cuestiones básicas

A) La cuestión competencial en la aplicación de los Fondos estructurales europeos: doctrina constitucional española

B) La cuestión presupuestaria en la gestión de los Fondos estructurales: la cofinanciación y los Presupuestos de las Administraciones españolas

C) Las experiencias de colaboración y coordinación entre la Administración central y las Administraciones autonómicas: la participación en los comités de la Comisión Europea

a) Comunidades Autónomas y comités consultivos y de gestión de los Fondos estructurales

b) Comunidades Autónomas y comités de seguimiento de las intervenciones estructurales

2. La gestión de los Fondos estructurales en España: el reparto de los Fondos y el ejercicio de competencias por las Administraciones

A) Las funciones de la Administración central española: gestión y coordinación

B) La gestión por las Administraciones autonómicas de los Fondos estructurales

C) Las Administraciones locales y los límites en la gestión de los Fondos estructurales

3. El control de los Fondos estructurales en España: responsabilidad y eficacia

4. La perspectiva española en la política regional y en los Fondos estructurales de una Unión Europea ampliada

A) La redistribución de los Fondos estructurales en una Unión Europea más a partir del año 2007

B) La capacidad de absorción de los Fondos estructurales: gestión y control por los nuevos Países de la Unión Europea

IV. Conclusión

TEXTO

I. INTRODUCCIÓN

Del mismo modo que en los pasados años 60 y 70 la nota más característica de las Comunidades Europeas fue la aplicación de la política agrícola común, en las dos décadas siguientes la integración europea fue configurándose en gran medida por el desarrollo de una política regional comunitaria y mediante la intervención de los Fondos estructurales europeos. La importancia de esta nueva dimensión sólo se puede estimar si se analizan los distintos intereses y las diversas manifestaciones de la política regional y de los Fondos comunitarios tanto desde una perspectiva europea como desde un punto de vista nacional.

Por lo que se refiere a la dimensión europea deben apuntarse algunos elementos políticos, económicos y jurídico-administrativos que son característicos o que son consecuencia de la política regional europea. En efecto, se puede observar que las sucesivas ampliaciones de las Comunidades Europeas han tenido una incidencia especial en la creación y desarrollo de la política regional y de los Fondos estructurales. Así, por ejemplo, los primeros pasos de la política regional, cuyo hito más significativo fue la aprobación en 1975 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), coinciden en la práctica con los efectos que provoca en las Comunidades Europeas la primera adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (1973). Aunque

fue con motivo de las sucesivas ampliaciones a Grecia (1981) y a España y Portugal (1986) cuando la política regional adoptó un enfoque conjunto y cuando las intervenciones estructurales comenzaron a representar una parte significativa del Presupuesto comunitario (la reforma de los Fondos estructurales es de 1988 y a principios de los años 90 se dedica a la política regional alrededor de un tercio del gasto comunitario). Ahora mismo las perspectivas de ampliación de la Unión Europea exigen precisamente una atención particular al futuro de la política regional. De hecho, se puede comprobar que las reformas constitucionales llevadas a cabo por el Acta Única (1986), el Tratado de Maastricht (1992), el Tratado de Amsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001) tienen en cuenta, en mayor o menor medida, la cuestión relativa a la política regional y a sus Fondos estructurales.

También desde el punto de vista económico se puede apreciar el carácter fundamental de la política regional y de los Fondos estructurales. En realidad, esta política comunitaria es la manifestación directa del principio de cohesión económica y social, consagrado por el Acta Única del mercado interior, y confirmado por el Tratado de Maastricht que, al establecer las bases de una Unión Económica y Monetaria, ofrece como apoyo específico y complementario de los Fondos estructurales un nuevo Fondo, el de Cohesión. Por lo demás, el aumento considerable del presupuesto comunitario destinado a la política regional ha repercutido, sin duda, en la realización de otras políticas e intervenciones comunitarias -tal es el caso de la política social, de la política de medio ambiente o incluso, y en gran medida, de la política agrícola-.

La trascendencia política y económica de la política regional y de los Fondos estructurales ha terminado por afectar a los distintos niveles de gobierno de las instituciones comunitarias y de las autoridades nacionales. En este sentido, desde un punto de vista jurídico se observan consecuencias de gran alcance en lo que se refiere al régimen administrativo y económico-financiero de las instituciones comunitarias, fundamentalmente la Comisión Europea, y de las autoridades nacionales, especialmente las Administraciones centrales y regionales de los Estados miembros, encargadas de la gestión de la política regional. Pero, además, tal como poníamos de manifiesto anteriormente, los objetivos y los mecanismos de la política regional comunitaria han incidido, indudablemente, en el desarrollo de las normas e instrumentos específicos en ámbitos tan distintos como el régimen de notificación de ayudas de Estado, en la realización del mercado único a través de la apertura de la contratación pública, la mejora y protección medioambiental, etc.

Si ya desde la perspectiva europea se pueden imaginar los efectos producidos en los Estados miembros al aplicar la política regional y las intervenciones estructurales comunitarias, analizando el caso de un Estado en particular, como pudiera ser España, las consecuencias que se pueden deducir resultan de un interés manifiesto. Así, por ejemplo, si se tiene en cuenta la dimensión puramente interna, el reparto y la gestión de los Fondos estructurales presentan en España aspectos particularmente relevantes en relación con el mismo proceso descentralizador del sistema constitucional español (1). Pero también si, por ejemplo, se considera la dimensión propiamente comunitaria del control y de la eficacia en la aplicación de los Fondos estructurales en España, podremos descubrir elementos de gran interés económico, administrativo o financiero.

Así pues, ante un panorama tan interesante desde los más variados puntos de vista convendría presentar aquellos elementos fundamentales, especialmente los jurídico-institucionales, que configuran el desarrollo actual de la política regional comunitaria y la aplicación en estos momentos de los Fondos estructurales europeos en España. Con este fin examinamos, en primer lugar, el contexto de la política regional europea y el régimen jurídico de la aplicación de los Fondos estructurales, refiriéndonos fundamentalmente al actual período de programación 2000-2006. Asimismo, explicamos, en segundo lugar, algunas de las peculiaridades que presentan en España las intervenciones estructurales, no sólo por su importancia cuantitativa, dado que el nuestro es, por antonomasia, el «país de la cohesión», sino por la especialidad que representa la gestión de instrumentos financieros comunitarios por los distintos niveles de

gobierno en España: el central, los autonómicos y los locales; en fin, no podemos terminar un trabajo de esta naturaleza sin hacer referencia a los retos de la política regional en una Unión Europea ampliada y a los interrogantes que plantea una eficaz aplicación de los Fondos estructurales en este nuevo siglo XXI vistos precisamente desde la perspectiva española.

II. LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA Y LA INTERVENCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN LA UNIÓN EUROPEA

1. La evolución institucional y financiera de la política regional europea (1975-2006)

La «política regional comunitaria» se ha desarrollado fundamentalmente a partir de los años 70 con el fin de reducir las diferencias económicas y sociales entre regiones y zonas de la Unión Europea. Los instrumentos específicos para conseguir los objetivos de esta política comunitaria son los Fondos estructurales, de manera que, en la práctica, la evolución de la política regional ha dependido de la intervención de los Fondos estructurales. Desde el punto de vista cronológico pueden distinguirse tres etapas en la realización de la actual política regional: la etapa de fundación, de 1975 hasta 1988; la de consolidación, de 1989 hasta 1999 y la presente etapa que se inicia en el año 2000 y cuyo elemento decisivo es la inminente adhesión a la Unión Europea de los Países de Europa central y oriental.

La primera etapa cubre el período que se inicia alrededor de 1975 y termina en 1988 y el hecho más característico de la misma es la creación en 1975 del Fondo regional (FEDER), con lo que se completan las intervenciones más o menos regionalizadas del Fondo Social Europeo, instituido por el propio Tratado de la CEE en 1957, y las tímidas iniciativas adoptadas por la Sección «Orientación» del Fondo agrícola (FEOGA) que había comenzado a funcionar a principios de los años 60 y cuya función esencial había quedado postergada por la importancia alcanzada por la Sección «Garantía» cuyo objetivo era sostenimiento de los precios agrarios.

La segunda etapa se desarrolla durante los períodos de programación 1989-1993 y 1994-1999 y supone el ensayo de la reforma de los Fondos estructurales y la aplicación conjunta y coordinada de los mismos adoptada en 1988 y levemente adaptada en 1993. A mitad de esta década de programación el Tratado de la Unión Europea introduce un nuevo Fondo de Cohesión, con una finalidad y una naturaleza que lo hacen particular en relación con los Fondos estructurales. En esta etapa se enuncian y desarrollan los principios fundamentales de la aplicación de los Fondos estructurales, que, con ligeras modificaciones, constituyen en estos momentos el marco general de las intervenciones comunitarias.

El tercer período, que bien puede considerarse una prolongación de la etapa anterior, supone la adopción en 1999 de una reglamentación unitaria y coordinada de los Fondos estructurales, cuya aplicación se refiere al período de programación 2000-2006, durante el cual está prevista la ampliación de la Unión Europea hacia los Países de Europa central y oriental.

Uno de los aspectos esenciales en la evolución de la política regional y de los Fondos comunitarios, es el presupuestario. En efecto, la importancia cuantitativamente creciente del Presupuesto comunitario dedicado a la política regional y a los Fondos estructurales ha determinado que estos Fondos y aquella política sean el centro de la negociación y regulación en la actual etapa de la integración europea. En este sentido, el primer paso del diseño de la programación y ejecución de los Fondos estructurales viene determinado por la discusión de las denominadas Perspectivas financieras. A partir de la adopción del Acta Única en 1986 se adoptaron, con carácter plurianual, sucesivas Perspectivas financieras que, básicamente, se han hecho coincidir con las reglamentaciones correspondientes de los Fondos estructurales. El denominado «Paquete DELORS I» fue adoptado, para el período 1989-1993, por el Consejo Europeo de Bruselas de

octubre de 1988; el «Paquete DELORS II», que cubrió el período 1993-1999, fue acordado por el Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992; y finalmente la *Agenda 2000* o «Paquete SANTER», consensuado en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999, precedió la regulación y programación del septenio 2000-2006 (2). La adopción de las Perspectivas financieras implica un acuerdo financiero entre la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo con el fin de cumplir tales previsiones en los sucesivos Presupuestos comunitarios anuales.

En el caso de la *Agenda 2000*, presentada por la Comisión Europea en 1997 (3) y adoptada por el Consejo Europeo, fue instrumentada a través de una nueva regulación de los Fondos estructurales. A pesar de que las propuestas financieras de la Comisión Europea fueron modestas, las limitaciones finalmente introducidas en el Presupuesto comunitario con el fin de limitar las contribuciones nacionales y restringir los recursos destinados a los Estados miembros más necesitados son, como veremos más adelante, importantes.

2. Los principios básicos de la regulación de los Fondos estructurales en la Unión Europea (2000-2006)

A) Las previsiones «constitucionales» de la política regional comunitaria en el Tratado CE

La evolución de la política regional se ha realizado a través de importantes cambios «constitucionales» y legislativos, operados paulatinamente, y que se han consolidado en los textos jurídicos vigentes. Así, en la redacción vigente del mismo preámbulo del Tratado CE se recoge una referencia expresa al objetivo de la política regional como es la reducción de «las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas». En la parte dispositiva, el artículo 2 del Tratado CE considera como misión de la Comunidad «la cohesión económica y social» estableciendo, en el artículo 3, como acción específica de la Comunidad Europea, «el fortalecimiento de la cohesión económica y social». En fin, en el Título XVII del Tratado CE, consagrado a la cohesión económica y social, el artículo 158 del Tratado CE se refiere a los objetivos de la política regional del modo siguiente:

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales».

Y a continuación, en el artículo 159 el Tratado CE procura delimitar las competencias concurrentes de los Estados y de la Comunidad. Por una parte, prevé que «los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 158». Y, por otra parte, dispone que en la Comunidad Europea «al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 158, participando en su consecución».

Hasta el Acta Única Europea de 1986 cada uno de los Fondos estructurales fue jurídicamente autónomo; de hecho, su fundamento «constitucional» era diferente: por ejemplo se creaba expresamente en el propio Tratado constitutivo, como el caso del Fondo Social Europeo, o había sido adoptado en virtud de normas de Derecho derivado, tal fue el caso del FEOGA-Orientación y del FEDER. Con la entrada en vigor del Acta Única en 1987 se estableció una base «constitucional» para todos los Fondos estructurales. Como instrumentos específicos el mismo artículo 159 se refiere a los «fondos con finalidad estructural»:

FEOGA-Orientación, FSE, FEDER, el BEI y los otros instrumentos existentes. Y en el artículo 161.2 del Tratado CE se prevé un Fondo de Cohesión que «proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte».

El mismo artículo 161 del Tratado CE encomienda al desarrollo del Tratado constitutivo, por una parte, «determinar las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos»; y, por otra, establece la base jurídica para «determinar asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes» (4). En virtud de tales disposiciones se ha adoptado el denominado «Reglamento general» que constituye el marco legislativo comunitario de la intervención de los Fondos estructurales (5).

B) El Reglamento general de los Fondos estructurales de 1999: principios básicos

La reforma de los Fondos estructurales de 1988 sentó los principios básicos que habían sido incubados en la aplicación de cada uno de los Fondos comunitarios. El caso es que, desde entonces, los grandes ejes en torno a los que gira la regulación comunitaria son la programación, la concentración, la cooperación y la adicionalidad. Mientras que la concentración y la adicionalidad son esencialmente de carácter financiero y reflejan la opción de una determinada política regional, la programación y la cooperación tienen una dimensión procedimental y diseñan un modelo específico de gestión administrativa. Estos cuatro principios que informan las distintas fases de regulación, gestión y control de los Fondos estructurales se recogen en la actual regulación comunitaria cuyo texto fundamental lo constituye el Reglamento general de los Fondos estructurales de 1999 y que es aplicable en el septenio 2000-2006 (6).

a) La concentración y la adicionalidad como principios de una política regional comunitaria

El principio de **concentración** se manifiesta fundamentalmente en la clasificación que de las distintas regiones y zonas de la Unión Europea se hace con el fin de distribuir, concentrando en las más pobres y menos desarrolladas, los fondos comunitarios. A estos efectos en la anterior etapa de los Fondos estructurales (1989-1999) se llegó a establecer una clasificación en torno a 6 objetivos, alguno de ellos, como el objetivo 5, a su vez se dividía en dos, objetivo 5 a) y 5 b). En la actual etapa de programación 2000-2006 se ha reducido a tres el número de objetivos, de manera que el objetivo n.º 1 está destinado a «promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas»; el objetivo n.º 2 pretende «apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales»; y el objetivo n.º 3 persigue «apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo» (7).

En todo caso, en los distintos períodos de programación la clave reside en la delimitación de las regiones del objetivo n.º 1 en las que se concentrará la mayor parte de los recursos financieros comunitarios y en el que intervienen los cuatro Fondos (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP). En efecto, el propio Reglamento general de los Fondos estructurales dispone que se dedique al objetivo n.º 1 el 69,7% de los Fondos. En el caso del objetivo n.º 2 la intervención corresponde únicamente al FEDER y al FSE, destinándose únicamente el 11,5% de los Fondos. En fin, al objetivo n.º 3, en el que interviene únicamente el FSE, se dedica un 12,3% de todos los Fondos.

Sin embargo, la concentración tiene límites tanto en lo que se refiere a la cantidad que integra el Presupuesto europeo como el montante de los Fondos estructurales que puede recibir un país determina-

do. En efecto, en las últimas Perspectivas financieras, con ser probablemente las más generosas de la integración europea, se estableció el 1,27% del PIB de los Estados miembros como el límite máximo del Presupuesto comunitario. Pues bien, por si no fuese restrictiva tal contención, también se estableció un límite suplementario a los fondos estructurales que podía recibir un Estado miembro, lo que se plasmó legalmente en el artículo 7.8 del Reglamento general de los Fondos estructurales conforme al cual:

«El importe total recibido de los Fondos estructurales por cada Estado miembro en virtud del presente Reglamento -en combinación con la asistencia prevista en virtud del Fondo de Cohesión- no deberá superar el 4% del PIB nacional».

En cambio, el principio de **adicionalidad** pretende que la política regional comunitaria no sustituya sino que sea complementaria de las políticas regionales nacionales. En efecto, la adicionalidad sólo se ha descrito en los sucesivos Reglamentos de los Fondos estructurales, sin asegurar una aplicación efectiva del mismo. Así, por ejemplo, en el artículo 11 del vigente Reglamento general se dispone que:

«con el fin de garantizar verdaderos efectos económicos, los créditos de los Fondos no podrán sustituir los gastos estructurales públicos o asimilables del Estado miembro».

Sin embargo, la dificultad de aplicar este principio, como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Cuentas comunitario, deriva fundamentalmente de las dificultades de controlar su aplicación. En este sentido, el Tribunal de Cuentas concluye un esclarecedor informe sobre este principio reconociendo que:

«Aunque el principio de adicionalidad sea relativamente claro (no sustitución de los gastos nacionales por los créditos de los Fondos Estructurales), se han encontrado dificultades importantes a la hora de su traducción práctica debido al escaso desarrollo conceptual y metodológico de su contenido. La cooperación entre la Comisión y los Estados miembros no ha conseguido encontrar disposiciones operativas de comprobación del principio de adicionalidad. Por otra parte, la Comisión debería dotarse de instrumentos que permitan el análisis de la coherencia y de la verosimilitud de la información transmitida por los Estados miembros» (8).

No obstante, en el actual período de aplicación de los Fondos estructurales se ha intentado reforzar su aplicación. Con este propósito se ha procurado establecer más detalladamente las reglas de control de la adicionalidad, aplicables específicamente en cada uno de los tres objetivos de los Fondos comunitarios (9).

b) La programación y la cooperación como principios de la gestión de los Fondos estructurales

Los principios de programación y de cooperación pueden ser considerados como principios organizativos o de gestión y su configuración se refiere básicamente a los distintos instrumentos financieros aplicables y a las diferentes Administraciones implicadas.

En efecto, la **programación** responde fundamentalmente a la necesidad de coordinar la actuación de los distintos Fondos estructurales y se manifiesta a través de la coordinación de las actuaciones nacionales y comunitarias en la materia. El propio Reglamento general de los Fondos estructurales ofrece una definición de programación en su artículo 9.a) al considerarla como:

«el proceso de organización, decisión y financiación efectuado en varias etapas y destinado a desarro-

llar, sobre una base plurianual, la acción conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros para conseguir los objetivos enunciado en el artículo 1».

Por una parte y en sentido amplio, la programación viene determinada por los Reglamentos de los distintos Fondos comunitarios así como por los compromisos financieros que pretenden traducir y canalizar. Ya en el ámbito de la gestión de los propios Fondos estructurales la programación puede iniciarse por iniciativa de los Estados miembros, la regla general, o por iniciativa de la Comisión Europea, en casos muy específicos delimitados por el Reglamento general. Y a partir de las iniciativas nacionales y de las iniciativas comunitarias se ponen en marcha los distintos procesos y figuras de la programación: plan de desarrollo, marco comunitario de apoyo, documento único de programación, programa operativo, subvención global, etc., cuyas definiciones recoge el referido artículo 9 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

La diferencia más relevante en materia de programación se refiere a si la iniciativa de la misma corresponde a la Estados miembros (iniciativas nacionales) o a la propia Comisión Europea (iniciativas comunitarias). Las iniciativas comunitarias suponen un porcentaje relativamente pequeño de todo el volumen de los Fondos estructurales, el 5,35% de los Fondos estructurales (10). De hecho, el propio Consejo delimitó en el artículo 20 Reglamento general de los Fondos el contenido general de las mismas: la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional destinada a fomentar un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible del conjunto del espacio comunitario (INTERREG), la revitalización económica y social de las ciudades y de las periferias urbanas en crisis con vistas a promover un desarrollo urbano sostenible (URBAN), el desarrollo rural (LEADER) y la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo (EQUAL). Iniciativas comunitarias que ya han sido puestas en marcha con la adopción por la Comisión Europea de las respectivas orientaciones y que serán aplicadas por los Estados miembros mediante programas de iniciativa comunitaria que apruebe la propia Comisión Europea (11).

El principio de **cooperación** pretende una leal y eficaz colaboración entre los distintos niveles de gobierno a los que corresponde la gestión y control de los Fondos estructurales: la Comisi

ón y las autoridades de los Estados miembros, principalmente las Administraciones nacionales. También con carácter descriptivo el artículo 8.1 del Reglamento general determina que:

«Las acciones comunitarias se conciben como complemento de las acciones nacionales correspondientes o como contribución a éstas. Se aprobarán en estrecha concertación, en lo sucesivo denominada «cooperación», entre la Comisión y el Estado miembro y con las autoridades y organismos designados por el Estado miembro de acuerdo con su normativa nacional y prácticas actuales, en particular:

- las autoridades regionales y locales y demás autoridades públicas competentes,
- los interlocutores económicos y sociales,
- cualquier otro organismo adecuado en este marco».

Pues bien, en el artículo 8 también se aprecia que el problema más importante de esta cooperación deriva de la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros, principio fundamental en la ejecución del Derecho comunitario. Esta es la razón por la que la identificación de los participantes es abierta: los «interlocutores más representativos a nivel nacional, regional, local o de otro tipo», aunque se subraya que:

«La cooperación se llevará a cabo con pleno respeto de las competencias institucionales, jurídica y financieras de cada uno de los interlocutores, tal como se define anteriormente».

Asimismo, el amplio y significativo artículo 8 ofrece también dos traducciones específicas del principio de cooperación: la subsidiariedad y la buena gestión financiera. Por lo que se refiere a la subsidiariedad, de la que perfectamente puede hacerse derivar el mismo principio comunitario de «cooperación», el artículo 8.3 dispone que:

«En aplicación del principio de subsidiariedad, la ejecución de las intervenciones incumbirá a los Estados miembros, en el nivel territorial que resulte apropiado de acuerdo con la situación concreta de cada Estado miembro, sin perjuicio de las competencias de la Comisión, en particular en materia de ejecución del presupuesto de las Comunidades Europeas».

En fin, el principio de buena gestión financiera se manifiesta en el artículo 8.4 del Reglamento general al establecer, como elemento determinante del principio de cooperación, que:

«Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que la utilización de los Fondos comunitarios sea conforme al principio de correcta gestión financiera».

3. La gestión compartida de los Fondos estructurales: la Comisión Europea y las autoridades nacionales

La gestión de los Fondos estructurales es una tarea que se reparte entre la Comisión y los Estados miembros. Esta gestión compartida tiene distintos grados de centralización y depende de la evolución de cada uno de los Fondos estructurales. A esta complejidad se añaden las dificultades que supone una gestión encomendada a los Estados miembros, dentro de los cuales conviven realidades constitucionales muy diferentes que, indudablemente, tienen una gran influencia en el diseño y en el desarrollo de la política regional europea (12).

A continuación exponemos, en primer lugar, los aspectos más relevantes de la «gestión centralizada» realizada por la Comisión Europea, con una escasa intervención de las autoridades nacionales. Ya, en segundo lugar, desarrollamos algunos elementos que configuran la «gestión descentralizada», que constituye la regla general y en virtud de la cual son principalmente las autoridades nacionales las encargadas de gestionar los Fondos estructurales; sin desconocer las competencias de coordinación y control que tienen una gran trascendencia práctica y que corresponden a la Comisión Europea.

A) La gestión centralizada por la Comisión Europea: el caso de las acciones innovadoras

La elección del modelo preferentemente descentralizado de aplicación de los Fondos estructurales no se decidió hasta la reforma de los Fondos de 1988, dado que anteriormente se habían utilizado modelos muy diversos de gestión, cuya evolución parecía apuntar, paradójicamente, hacia una plena centralización en manos de la Comisión Europea. En efecto, en un principio la Comisión Europea pretendió de alguna forma mantener un alto grado de centralización en la gestión de los Fondos comunitarios de modo que, por ejemplo, los proyectos que pretendían ser subvencionados debían ser presentados en Bruselas y eran aprobados por la propia Comisión Europea. En cualquier caso, en la actualidad la regla general es la descentralización en la gestión, siendo contados los casos en que se reserva a la Comisión Europea una plena gestión centralizada, básicamente, las acciones innovadoras.

Un caso típico de centralización, antes de la reforma de 1988, fue la gestión del Fondo Social Europeo. No obstante, este modo de gestión tenía múltiples inconvenientes y, además, tropezaba con las reticencias de las autoridades nacionales que deseaban participar de manera plena, y no, por ejemplo, en calidad de meros intermediarios en la presentación de los proyectos individuales. Como ilustración de los problemas jurídicos y prácticos de este tipo de gestión centralizada puede verse la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de enero de 2001, DAFSE/Frota Azul-Transportes e Turismo Lda., en la que el Tribunal comunitario recuerda que:

«las autoridades competentes de los Estados miembros, debido a su proximidad con los operadores económicos beneficiarios de las ayudas, deben ejecutar los programas de ayuda comunitaria bajo el control de la Comisión.

(...)

De ello se desprende que, habida cuenta del sistema de control de la atribución de fondos públicos comunitarios, el Estado miembro, cuando procede a la certificación 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"».

Sin embargo, de esta jurisprudencia -desarrollada de acuerdo con la regulación anterior a la reforma de los Fondos estructurales de 1988- se deriva una intensa intervención de la Comisión Europea, siendo las Administraciones nacionales, meros instrumentos de la institución comunitaria. Por esa razón, el Tribunal comunitario considera que «es la Comisión quien adopta la decisión final y sólo ella asume, frente a los beneficiarios la responsabilidad jurídica de tal decisión» (14). Sin embargo, se ponía también en esta etapa de manifiesto que:

«Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, habida cuenta de su papel central y de la importancia de las responsabilidades que asume al presentar los proyectos de formación y controlar su financiación, el dar al Estado miembro afectado la oportunidad de formular sus observaciones con carácter previo a la adopción de una decisión definitiva de reducción constituye un requisito formal esencial, cuyo incumplimiento supone la nulidad de la decisión impugnada (véanse las sentencias de 7 de mayo de 1991, Interhotel C-291/89, Rec. p. I-2257, apartado 17, y Oliveira C-304/89, Rec. p. I-2283, apartado 21)» (15).

En estos momentos el ejemplo típico de gestión centralizada lo constituyen las acciones innovadoras. Desde el punto de vista cuantitativo a las acciones innovadoras se destinó en el período 1989-1999 un 1% de los Fondos estructurales, mientras que en el actual período 2000-2006 se ha reducido tal cantidad al 0,40% de su dotación inicial. Porcentaje al que habría que sumar un 0,25% dedicado a asistencia técnica y que también gestiona centralizadamente la Comisión Europea (16). El resto de los Fondos estructurales, es decir, el 99%, se canaliza a través de las Administraciones nacionales, incluso en los casos en los que la programación es iniciada por la Comisión Europea (iniciativas comunitarias).

No obstante, también la gestión centralizada de las acciones innovadoras, las autoridades nacionales tienen una cierta participación como representantes de los Estados miembros que integran los respectivos comités consultivos y de gestión que asisten, o si se quiere vigilan y controlan, a la Comisión. En efecto, el artículo 22.1 del Reglamento general dispone que «los Fondos podrán financiar acciones innovadoras a

escala comunitaria a iniciativa de la Comisión y previo dictamen de los Comités».

B) La gestión descentralizada: la cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales y sus límites

La gestión descentralizada por las autoridades nacionales es la regla general en la aplicación de los Fondos estructurales. No obstante, esta descentralización queda atenuada por la importante función de dirección y control que se encomienda a la Comisión Europea. También en este caso los poderes de la Comisión quedan sometidos, en determinados casos, a la intervención de los distintos comités consultivos y de gestión.

a) Las funciones de la Comisión Europea en la gestión compartida: ejecución presupuestaria, coordinación y supervisión

Las funciones de la Comisión Europea en la ejecución descentralizada son de máxima importancia. No obstante, se aprecia una evolución a partir del modelo de gestión establecido en 1988, puesta de manifiesto especialmente en la reforma del modelo realizada en 1999 y en virtud de la cual se han delimitado más nítidamente las funciones encomendadas a la Comisión Europea y a las autoridades nacionales. Incluso en los casos más claros en los que se intentó conferir un mayor protagonismo a la Comisión Europea, como es el de las iniciativas comunitarias, la institución comunitaria ha de contar en todo caso con las Administraciones nacionales. En este sentido, el Tribunal de Cuentas comunitario ha comprobado en la aplicación de la iniciativa comunitaria URBAN en el período 1994-1999 situaciones tan significativas como ésta:

«13. El siguiente ejemplo permite ilustrar las dificultades derivadas del procedimiento de selección. Las autoridades italianas habían invitado a veinticuatro ciudades a presentar proyectos. Nueve ciudades no invitadas, que tuvieron conocimiento de la puesta en marcha de URBAN, presentaron también proyectos por su propia iniciativa y fuera del procedimiento establecido por las autoridades nacionales. Ante esta situación, el Estado miembro envió todas las propuestas, muy heterogéneas, a la Comisión para que ésta decidiera. Por último, la selección fue negociada entre la Comisión y el Estado miembro, puesto que, pese a los esfuerzos realizados, resultó imposible realizar en la Comisión una evaluación objetiva de las propuestas presentadas, al carecer de una metodología y de información adecuadas.

14. Los Estados miembros tuvieron que establecer rápidamente unos mecanismos de selección *ad hoc*, que en la práctica consistían en preseleccionar ciudades en un primer momento para a continuación dejar la elección de las zonas urbanas beneficiarias a las autoridades locales correspondientes. En varios casos, la elección de las ciudades y de las zonas beneficiarias se efectuó sin un procedimiento formal de selección previa y sin que las autoridades correspondientes hubieran podido presentar documentos u otros justificantes de su elección. Cuando los Estados miembros intentaron seleccionar objetivamente ciudades y zonas, el resultado final se alteró para efectuar reequilibrios geográficos y así conceder prioridad a determinadas ciudades, en particular capitales, o compensar a zonas no seleccionadas en el marco de otras intervenciones de los FE. En la práctica, la selección no se ha basado en la comparación de elementos objetivos fijados previamente y que pudieran ser cuantificables, sino en criterios variables según los Estados miembros y difícilmente comparables, lo que ha supuesto por otra parte una dispersión de los objetivos fijados» (17).

En estos momentos las funciones desarrolladas por la Comisión Europea en la gestión descentralizada de los Fondos estructurales podrían agruparse en torno a las siguientes: la **ejecución** de los fondos como parte del Presupuesto europeo, la **coordinación** de las intervenciones de las distintas Administraciones nacionales y la **supervisión** de las intervenciones comunitarias y nacionales.

Aunque sean las autoridades nacionales las encargadas de la gestión y el control de las intervenciones estructurales, la Comisión Europea mantiene los poderes relacionados con la **ejecución** del Presupuesto comunitario. En este sentido, el artículo 274.1 del Tratado CE establece, a modo de principio, que:

«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».

De modo que la intervención de las autoridades nacionales en la ejecución del Presupuesto europeo es subsidiaria lo que supone que el mismo artículo 274 haya sido completado por el Tratado de Amsterdam con la precisión siguiente: «los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera».

Este reparto de responsabilidades en la ejecución del Presupuesto es visible a lo largo del Reglamento general de los Fondos estructurales y ha sido reforzado particularmente en la reciente propuesta de reforma del Reglamento financiero.

En el Reglamento general es muy frecuente que se atribuyan a la Comisión competencias en materia financiera: para realizar los repartos indicativos de créditos (art. 7), para establecer la participación de los Fondos (art. 28), para aprobar los gastos (art. 30) o realizar los pagos (art. 32), para aplicar las correcciones financieras «comunitarias» (art. 39.3), etc.

Del mismo modo, en la propuesta de nuevo Reglamento financiero la Comisión Europea es consciente de los desafíos que representa la gestión compartida en lo que se refiere a la ejecución presupuestaria por lo que razona de la manera siguiente:

«Puesto que el Tratado le confiere competencias en la ejecución del presupuesto, cualesquiera que sean los métodos de gestión, la Comisión propone una mayor implicación de los Estados miembros en las disposiciones del Reglamento Financiero referentes a la aprobación de la gestión presupuestaria. Sus propuestas se ajustan a las del Tratado, reforzadas a raíz del Tratado de Amsterdam, en el que ya se imponen obligaciones a los Estados miembros en la ejecución del presupuesto, concretamente la lucha contra el fraude (art. 280) y cooperación con la Comisión a los fines de una buena gestión financiera (art. 274)» (18).

En suma, si bien la gestión y el control de los Fondos son descentralizados la Comisión Europea no puede olvidar su función de ejecutar el Presupuesto comunitario, lo que permite de alguna manera garantizar una omnipresencia de la Comisión Europea, especialmente en la adopción de las grandes decisiones financieras relativas a los Fondos estructurales.

Asimismo, la Comisión Europea asegura la **coordinación** de las intervenciones estructurales entre sí y la de las distintas autoridades nacionales. La función de la Comisión para coordinar las intervenciones estructurales y la participación de las Administraciones nacionales es absolutamente imprescindible. Y así se regula expresamente en el artículo 10 del Reglamento general en virtud del cual:

«La Comisión y los Estados miembros garantizarán la coordinación entre las intervenciones de los

distintos Fondos, por una parte, y entre éstas y las del BEI y las de los demás instrumentos financieros existentes, por otra, respetando el principio de cooperación».

Esta función de coordinación se manifiesta en las más variadas atribuciones de la Comisión Europea, de las que destaca, por ejemplo en materia de programación, el encargo de adoptar «una orientación indicativa general basada en las políticas comunitarias pertinentes convenidas para ayudar a las autoridades nacionales y regionales competentes en la elaboración de los planes de desarrollo y en la posible revisión de las intervenciones» (19).

Por lo demás, la coordinación resulta de especial importancia en relación con las distintas Administraciones implicadas. En este sentido ha de tenerse en cuenta, por ejemplo, que en el anterior período el número de programas era realmente desorbitado, por eso, tal como acaba de recordar, a principios de 2001, el *Segundo Informe sobre la cohesión económica y social* en relación con la actual programación:

«De acuerdo con las nuevas reglas, se ha reducido extraordinariamente el número de programas, que ha pasado de 1.134 (incluidas 524 iniciativas comunitarias) en el período anterior a alrededor de 400. En los pocos casos -principalmente en España- en los que los programas se han separado por Fondos, las autoridades han establecido un PO o un DUP multifondo, permitiendo establecer así una sinergia positiva entre las medidas previstas» (20).

La otra función esencial desarrollada por la Comisión Europea, tradicionalmente denominada «guardiana de los Tratados» en virtud de las atribuciones de los Tratados constitutivos (21), es la de **supervisión** general que se manifiesta en el ejercicio de los distintos mecanismos de control. Esta función es particularmente visible en el caso de los poderes que se atribuyen a la Comisión para hacer cumplir, por ejemplo, lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento general de los Fondos estructurales respecto de la compatibilidad de las intervenciones estructurales que «deberán ajustarse a las disposiciones del Tratado y de los actos adoptados en virtud de éste». Pero también esta supervisión tiene consecuencias en la financiación de los Fondos, en las correcciones financieras, en la asignación de la reserva de eficacia, etc.

En suma, la Comisión Europea se convierte en el órgano que impulsa, coordina y supervisa la gestión de los Fondos estructurales que, por lo general, se encomienda directamente a las distintas Administraciones nacionales.

b) La gestión compartida y las autoridades nacionales: el caso de los comités consultivos y de gestión de la Comisión Europea

Una de las expresiones más frecuentes del Reglamento general de los Fondos estructurales es «la Comisión y los Estados miembros». De hecho, prácticamente la garantía de la ejecución reside en una estrecha colaboración entre las autoridades nacionales y la Comisión Europea. Así se percibe en relación con la coherencia entre los Fondos estructurales y las demás políticas (22), la programación (23), la participación y la gestión financiera (24), etc.

No obstante, el ejemplo más típico de la colaboración entre la Comisión y las autoridades nacionales lo constituyen los distintos tipos de comités. En este sentido, desde los primeros momentos de la integración europea se han generalizado en la aplicación de las políticas europeas de los procedimientos en que intervienen los comités. En primer lugar es preciso distinguir las dos modalidades básicas de comités que intervienen en la gestión de los Fondos estructurales: de una parte los comités consultivos y de gestión; y de otra los comités de seguimiento. A unos y otros se les encomiendan funciones bien distintas y tienen un

ámbito de actuación muy diferente: los primeros intervienen en la gestión de la Comisión y los segundos son mecanismos específicos de control de la ejecución nacional.

El Reglamento general de los Fondos estructurales ha establecido y regulado la composición y funcionamiento de los comités consultivos y de gestión. En este sentido, el Reglamento general prevé que «la Comisión estará asistida por cuatro Comités»:

1. el Comité para el desarrollo y la reconversión de las regiones;
2. el Comité del Fondo Social Europeo;
3. el Comité de estructuras agrícolas y de desarrollo rural;
4. el Comité del sector de la pesca y de la acuicultura (25).

La composición de estos comités desvela su propia naturaleza. Así, integran los comités representantes de los Estados miembros, es decir, funcionarios nacionales; y están presididos por un representante de la Comisión. No obstante, el Comité del Fondo Social Europeo tiene la particularidad de que en el mismo participan dos representantes del Gobierno, dos representantes de las organizaciones sindicales y dos representantes de las asociaciones de empresarios por cada uno de los Estados miembros; encomendándose la presidencia a la Comisión Europea.

La intervención de los referidos comités se realiza mediante la emisión del correspondiente dictamen respecto de propuestas que presente la Comisión Europea; los efectos de dicho dictamen son más o menos vinculantes en función de que actúe como «comité de gestión» o simplemente como «comité consultivo». En el caso de funciones «consultivas» «la Comisión tendrá en cuenta, en la mayor medida posible, el dictamen emitido por el Comité e informará al Comité de la manera en que ha tenido en cuenta dicho dictamen» (26). En cambio, cuando actúan como «comités de gestión» la adopción del dictamen requiere la aprobación por mayoría cualificada, en los mismos términos en que se vota en el Consejo, en cuyo caso «la Comisión podrá aplazar la aplicación de las medidas que haya decidido durante un período no superior a un mes» y «el Consejo, por mayoría cualificada, podrá tomar una decisión diferente dentro del plazo [máximo de un mes]» (27). El Comité del Fondo Social Europeo, que como ya indicamos presenta una especialidad en su composición, adopta los dictámenes por mayoría absoluta de los votos válidos emitidos, aunque la naturaleza de sus dictámenes no es vinculante; de modo que «la Comisión informará al Comité de la forma en que haya tenido en cuenta sus dictámenes» (28).

También el Reglamento general ha configurado el estatuto general de los comités de seguimiento de los marcos comunitario de apoyo, de los documentos únicos de programación y de los programas operativos. La creación de los comités de seguimiento corresponde a los Estados miembros de acuerdo con la autoridad de gestión y su «régimen institucional, jurídico y financiero» es básicamente nacional. Asimismo, se prevé una participación, a título meramente consultivo, de un representante de la Comisión. Además, el propio Reglamento general le atribuye importantes competencias a fin de «comprobar la eficacia y el correcto desarrollo de la intervención» (confirmación o adaptación del complemento del programa, aprobación de los criterios de selección de las operaciones financiadas, revisión de avances relacionados con el logro de los objetivos específicos, aprobación de los informes, aprobación de la propuesta de modificación de la decisión de la Comisión, etc.) y establece los criterios que debe utilizar para cumplir su misión (29).

En fin, el Reglamento general de los Fondos estructurales, es decir, el Consejo ha puesto en manos de la Comisión Europea el poder de desarrollar «reglamentariamente» bien para casos específicos determinados expresamente, bien con carácter general «en caso de que por circunstancias especiales parezca necesario». Haciendo uso de tales poderes la Comisión Europea ha concretado la aplicación de aspectos relevantes tanto de la gestión como del control de los Fondos estructurales (30).

4. Los controles comunitarios y nacionales en la aplicación de los Fondos estructurales

En la gestión compartida son esenciales los controles que se establezcan en la aplicación de los Fondos estructurales. El control ejercido en los Fondos estructurales es de muy distinta naturaleza: pueden ser nacionales o comunitarios; y pueden referirse a aspectos jurídicos, por ejemplo el respeto de otras políticas y normas comunitarias, como a elementos financieros, en cuyo caso se aplica el principio de buena gestión financiera.

Quizá la característica más importante de la actual etapa de programación sea la intensificación de los más diversos tipos de control. Esta actitud resulta comprensible si se tiene en cuenta que los nuevos Reglamentos sobre los Fondos estructurales se adoptaron en 1999, poco después de la crisis desatada en marzo de 1999 con la adopción por un Comité de Expertos del Primer Informe sobre la corrupción en la Unión Europea, que provocó la dimisión de la Comisión Europea presidida por Jacques SANTER. Además, una vez aprobado el marco reglamentario, en septiembre de 1999 se presentó el Segundo informe elaborado por el Comité de Expertos en el que se examinó particularmente el control de la aplicación de los Fondos estructurales. A la vista de las deficiencias comprobadas, fundamentalmente relacionadas con el control financiero, el Comité de Sabios reflexionaba de la siguiente manera:

«La amplitud de los Fondos estructurales significa que el control diario de los gastos debe ser ejercido por los Estados miembros. El hecho de que el reparto de competencias entre la Comisión y los Estados miembros haya sido aclarado recientemente por los textos legislativos no quiere decir que debe encontrarse un equilibrio adecuado en el reparto de las responsabilidades. Un número determinado de factores tienden a exonerar a los Estados miembros de su responsabilidad. La Comisión debe velar para que los Estados miembros apliquen sistemas de control eficaces» (31).

Antes de hacer esta reflexión el mismo Comité de Expertos había expuesto las seis razones que explicaban la ineficacia de los mecanismos de control, tan comunitarios como nacionales. Las causas de tal ineficacia en la gestión de los Fondos estructurales resultan ser, a juicio de los expertos, las siguientes:

- Al distinguirse entre la responsabilidad en materia de financiación y la responsabilidad de ejecución, de modo que la Comisión cofinancia una política mientras que la gestión diaria corresponde a los Estados miembros;

- Los techos de gastos son también los objetivos;

- La ayuda comunitaria puede alcanzar el 70%;

- La sustitución de los proyectos amenaza la selección de los proyectos desde el principio;

- El aumento de las declaraciones de gastos amenaza la selección de los proyectos y el control en general;

- Los procedimientos de control y de recuperación de la Comisión son difíciles de aplicar en el marco de los antiguos Reglamentos y también lo serán con probabilidad en el caso de los nuevos Reglamentos (4253/88 y 1260/99) (32).

Esta opinión es compartida por la Comisión Europea a juicio de la cual, en el Segundo informe sobre la cohesión de 2001, la contrapartida a una mayor descentralización en la gestión de los Fondos debe consistir en un mayor control. En efecto, la Comisión Europea precisa que:

«En el período 2000-2006, se ha decidido la responsabilidad de la gestión aplicando los principios de la

descentralización y la subsidiariedad. La contrapartida es la necesidad de mejorar la transparencia, especialmente en el caso de la gestión financiera, el control de las medidas específicas y los procedimientos de selección de los proyectos. Es importante establecer nuevos procedimientos para intercambiar la información con el fin de que cada participante pueda actuar eficazmente y ejercer su responsabilidad» (33).

A) Los mecanismos de control: control financiero, seguimiento y evaluación (2000-2006)

En la regulación actual de los Fondos estructurales es patente la preocupación por reforzar los controles y garantizar la eficacia en las intervenciones comunitarias. Esta «cultura del control» se ha manifestado a través de distintos mecanismos con naturaleza muy variada como el seguimiento, el control financiero y la evaluación, cuya aplicación corresponde conjuntamente tanto a la Comisión como a las autoridades nacionales (34).

Con el fin de impulsar la aplicación de estos controles la propia Comisión Europea ha ensayado una distinción particularmente descriptiva entre los mismos de manera que:

- «el seguimiento determina si el programa está progresando conforme al plan acordado y evalúa los resultados físicos;
- la evaluación valora el efecto final de los programas en términos sociales y económicos y considera cada vez más la eficacia del mecanismo de gestión;
- el control financiero evalúa el cumplimiento de las normas sobre el gasto de los fondos» (35).

El control financiero puede considerarse como un elemento esencial en la gestión de los Fondos estructurales. Sin embargo, resulta claro que sólo en los últimos años se ha intensificado tal control, tanto el externo realizado eficazmente por el Tribunal de Cuentas comunitario y, en menor medida, por los Tribunales de Cuentas nacionales; como el interno que corresponde ejercer a la Comisión Europea y a las Administraciones nacionales.

En desarrollo de las previsiones del Reglamento general la Comisión Europea ha adoptado el Reglamento 438/2001 relativo a los sistemas nacionales de gestión y control de los Fondos estructurales, cuyo artículo 2.1 dispone expresamente que:

«Los Estados miembros velarán por que las autoridades de gestión, las autoridades pagadoras y los órganos intermedios reciban las orientaciones adecuadas sobre la organización de los sistemas de gestión y control necesarios para garantizar una gestión financiera correcta de los Fondos Estructurales en conformidad con las normas y principios generalmente aceptados, y en especial para garantizar la corrección, regularidad y admisibilidad de las solicitudes de pago de ayuda comunitaria» (36).

En el ejercicio de los referidos controles las autoridades nacionales desarrollan una función esencial reforzada por la obligación comunitaria de cooperar con los demás Estados miembros y la Comisión Europea. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha recordado, en relación con ayudas procedentes del Fondo Social Europeo, que:

«el artículo 5 del Tratado obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas efectivas para sancionar unas conductas que afecten a los intereses financieros de la Comunidad. Tales medidas pueden incluir sanciones penales, incluso cuando la normativa comunitaria únicamente prevé una sanción de naturaleza civil. La sanción prevista debe ser análoga a la aplicable en el caso de infracción de las disposi-

ciones del Derecho nacional de naturaleza e importancia similares y debe ser efectiva, proporcionada y disuasiva» (37).

No obstante, algunos de los 15 Estados miembros se han mostrado reacios al fortalecimiento de los mecanismos de control en manos de la Comisión Europea. En este sentido, es indicativo el recurso de anulación formulado por España, apoyada por Italia y Portugal, contra la adopción por parte de la Comisión de las Orientaciones, de 15 de octubre de 1997, referentes a las correcciones financieras netas en el marco de la aplicación del artículo 24 del Reglamento 4253/88. Sin embargo, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso confirmando la actuación de la Comisión y señalando que:

«En virtud del artículo 24, apartado 2, del Reglamento de coordinación, la Comisión está facultada para reducir o suspender la ayuda para la acción o la medida en cuestión si el estudio al que se refiere el apartado 1 del artículo 24 confirmara la existencia de una irregularidad o de una modificación importante que afecte a las condiciones de ejecución de la acción o de la medida, y para la que no se hubiera pedido la aprobación de la Comisión.

Pues bien, nada se opone a que la Comisión, para asumir plenamente la competencia mencionada en el apartado anterior, adopte orientaciones internas referentes a las correcciones financieras en el marco de la aplicación del artículo 24 del Reglamento de coordinación y confíe a los servicios interesados la misión de aplicarlas.

Al contrario, dichas orientaciones internas contribuyen a garantizar que, cuando la Comisión toma decisiones en aplicación de esta disposición, los Estados miembros o las autoridades por ellos designadas reciban, en situaciones comparables, un trato idéntico. Asimismo, tales orientaciones pueden reforzar la transparencia de las decisiones individuales dirigidas a los Estados miembros» (38).

En la vigente regulación de los Fondos estructurales se establecen con profusión los criterios y procedimientos que deben seguirse en cada uno de estos tipos de control (39). La relevancia de estos controles se manifiesta en las consecuencias que derivan de los mismos: negativamente, en la medida en que pueden desembocar en la aplicación de correcciones financieras (40); y positivamente, en tanto que la eficacia en la ejecución de los Fondos estructurales determinará la asignación de fondos adicionales que integran la denominada «reserva de eficacia general» (41).

B) Los controles indirectos: la compatibilidad de las intervenciones estructurales con las demás políticas comunitarias

La compatibilidad y la coherencia entre las distintas políticas comunitarias son preocupaciones especialmente significativas en la actual regulación de los Fondos estructurales. De hecho, los Fondos estructurales sirven en muchos casos para fortalecer o incentivar la aplicación de las normas y las políticas comunitarias. Ya es tradicional que la regulación de los Fondos estructurales procure la coherencia entre la acción de los Fondos y otras políticas y programas comunitarios (42) y el respeto de las políticas y principios comunitarios básicos como la libre competencia y la contratación pública en el mercado único europeo, la política de medio ambiente o el fomento de la igualdad de sexos (43).

Dado que el régimen de ayudas públicas constituye un elemento esencial del mercado único europeo, la cofinanciación comunitaria no podía servir de subterfugio para incumplir en determinados casos la política comunitaria de libre competencia. Sin embargo, hasta muy recientemente no se ha adoptado una estrategia común de coordinación entre las actuaciones de la Comisión Europea en lo que se refiere al

mantenimiento de la libre competencia (funciones desempeñadas por su Dirección General de la Competencia) y la gestión y control de los Fondos estructurales (realizada fundamentalmente a través de la Dirección General de Política Regional de la misma Comisión Europea) (44).

En el actual período se han reforzado los mecanismos que permitan que la intervención de los Fondos estructurales sea compatible con el régimen comunitario de libre competencia. Con este fin se procura que los criterios que sirven para establecer las regiones y zonas en las que se autorizan determinados niveles de subvención pública nacional coincidan básicamente con las regiones y zonas de los objetivos de los Fondos estructurales. Por esa razón, en el preámbulo del Reglamento general de los Fondos estructurales se explica detalladamente que:

«en aras de la eficacia del programa, es necesario que las regiones menos desarrolladas cuyo PIB per capita es inferior al 75% de la medio comunitaria coincidan con las que reciben ayuda de los Estados miembros en virtud de la letra a) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE, teniendo en cuenta las posibles medidas específicas adoptadas en virtud del apartado 2 del artículo 299 de dicho Tratado en favor de las regiones ultraperiféricas (los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias); que, asimismo, conviene que las zonas que registran cambios económicos y sociales coincidan en lo esencial con las que reciben ayuda de los estados miembros en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE; que el objetivo de la Comunidad debe ser el aumento de la coherencia al finalizar el período 2000-2006 mediante un esfuerzo adecuado de los Estados miembros respecto de la situación actual» (45).

Por esa razón, el artículo 12 del Reglamento general de los Fondos estructurales exige que «las operaciones que sean financiadas por los Fondos [se ajusten] a las disposiciones del Tratado y de los actos adoptados en virtud de éste, así como a las políticas y acciones comunitarias, incluidas las correspondientes a las normas de competencia». En particular, también prevé que, por ejemplo, los documentos de programación contengan «una descripción resumida de las medidas previstas para aplicar los ejes prioritarios, incluidos los elementos necesarios para comprobar la conformidad con los regímenes de ayuda mencionados en el artículo 87 del Tratado» (46).

En los demás casos, sea por respeto del mercado único (apertura de la contratación pública) sea por incentivar la aplicación de determinadas políticas como la de promoción de la igualdad de oportunidades, la protección y la mejora del medio ambiente, etc., se procura que la acción de los Fondos estructurales tenga tales obligaciones como límite o tales objetivos como propios. El cuidado por respetar esta compatibilidad tiene su traducción en mecanismos más desarrollados que en períodos anteriores de programación en lo que se refiere a los controles, de la más diversa naturaleza (control financiero, control de eficacia, de eficiencia, etc.), respecto del cumplimiento de las obligaciones comunitarias que tienen consecuencias a la hora de imponer correcciones financieras (disminuyendo o incluso suprimiendo la financiación estructural) o en el momento de asignar la reserva de eficacia (a los mejores y más eficaces gestores de los Fondos).

C) Las consecuencias «positivas» y «negativas» de los controles nacionales y comunitarios: la reserva de eficacia y las correcciones financieras

La consecuencia directa del fortalecimiento del control de las intervenciones estructurales ha tenido una doble manifestación en la aplicación de los Fondos estructurales: una positiva, la reserva de eficacia, o procedimiento con el cual se trata de premiar la corrección y eficiencia en la aplicación de los Fondos estructurales; y otra negativa, las correcciones financieras, a través de las cuales se pretende castigar la

deficiencia en la gestión y el control de los Fondos con la disminución o la supresión de las intervenciones estructurales.

La reserva de eficacia supone que la Comisión, en estrecho contacto con los Estados miembros afectados y a partir de las propuestas de cada Estado miembro, asignará tales fondos «basándose en una serie limitada de indicadores de seguimiento que reflejen la eficacia, gestión y ejecución financiera y midan sus resultados intermedios con respecto a los objetivos específicos iniciales» a las regiones y zonas mejor gestionadas y controladas (47).

La propuesta, tal como la presentó la Comisión Europea, tenía gran trascendencia financiera pues dedicaba a la reserva un 10% de los Fondos; sin embargo, fue reducida al 4% y se limitó, en gran medida, el margen de maniobra de la Comisión a la hora de asignarla. No obstante, la asignación de la reserva es un instrumento que puede resultar sumamente adecuado para incentivar, a mitad del período de programación («a más tardar el 31 de diciembre de 2003»), una mejor gestión y un más adecuado control de los Fondos estructurales. En definitiva, la reserva de eficacia representa la dimensión positiva de la gestión y del control de los Fondos estructurales.

En cambio, las correcciones financieras se propusieron y están diseñadas desde el punto de vista negativo. En efecto, la articulación de las correcciones se hace progresivamente: primero, se aplican las correcciones «nacionales» que corresponde realizar a las Administraciones nacionales; subsidiariamente, cuando se produzcan incumplimientos o existan deficiencias significativas en los sistemas de gestión y control, puede intervenir la Comisión Europea que, en su caso, determinará el importe de las correcciones «comunitarias».

Con el fin de establecer criterios objetivos y transparentes la Comisión Europea ha desarrollado normativamente el procedimiento de las correcciones financieras en su Reglamento 448/2001 que, sin duda, será frecuentemente interpretado y aplicado (48).

III. LA GESTIÓN Y EL CONTROL DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN ESPAÑA (2000-2006)

La intervención de los Fondos estructurales en España presenta una serie de particularidades que derivan del margen de actuación que se concede a cada Estado miembro para aplicar las normas comunitarias tanto de gestión como de control. Con el fin de ordenar el examen presentamos, en primer lugar, las particularidades españolas en la aplicación de los Fondos estructurales, fundamentalmente en atención a la regulación constitucional de la descentralización territorial. Asimismo, en segundo lugar, analizamos el reparto de los Fondos y las funciones de los distintos niveles de las Administraciones españolas en la gestión de los Fondos estructurales. En tercer lugar es necesario detenerse en el examen de dos cuestiones vinculadas directamente al control y que en este período de programación han adquirido gran trascendencia: la responsabilidad y la eficacia de las distintas Administraciones españolas en la gestión de los Fondos estructurales. En fin, examinamos desde la perspectiva española algunos aspectos importantes de la aplicación de los Fondos estructurales en la futura Unión Europea ampliada hacia el Este.

1. La aplicación de los Fondos estructurales y la descentralización autonómica en España: cuestiones básicas

La adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1986 fue un factor determinante de la actual configuración de los Fondos estructurales. Del mismo modo, la creación del Fondo de Cohesión, a raíz de

la celebración del Tratado de Maastricht en 1992, fue alentada principalmente por España. En este sentido, España puede considerarse como el «país de la cohesión» por antonomasia, aparte de los otros cuatro grandes beneficiarios: Italia, Irlanda, Portugal y Grecia. Por esa razón el interés del examen de los Fondos estructurales resulta máximo desde un país como el nuestro.

Pero, además, la importancia cuantitativa de la aplicación de los Fondos estructurales en España viene acompañada de algunas características particulares de nuestro país a la hora de aplicar las intervenciones financieras comunitarias. En efecto, en España se ha afrontado en los tres últimos lustros un doble reto: por una parte, la Comisión y las Administraciones españolas han colaborado estrechamente en la gestión de los Fondos estructurales; y, por otra parte, la aplicación de los Fondos ha debido tener en cuenta la descentralización característica del Estado autonómico puesto en marcha poco antes de la integración de España en las Comunidades Europeas, es decir, cuando la Constitución española cumplía exactamente su séptimo año de vigencia y los últimos Estatutos de Autonomía apenas si acababan de celebrar su segundo aniversario desde la adopción.

Son tres las cuestiones básicas que conviene analizar en relación con la aplicación de los Fondos estructurales en España y aunque las tres están estrechamente imbricadas, trataremos de examinarlas por separado: la primera es de carácter constitucional en la medida en que la gestión de los Fondos estructurales afecta a la distribución territorial de competencias; la segunda es de tipo presupuestario dado que la intervención de los Fondos comunitarios requiere por lo general la cofinanciación de las Administraciones nacionales. En fin, la tercera cuestión es de carácter administrativo y tiene que ver con la coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones nacionales encargadas de la gestión de los Fondos estructurales.

0 A) La cuestión competencial en la aplicación de los Fondos estructurales europeos: doctrina constitucional española

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el sentido que tiene en nuestro ordenamiento una política regional propiamente nacional. A este respecto, analizando la constitucionalidad de la Ley de incentivos regionales de 1985 el Tribunal Constitucional consideró, en la sentencia 146/1992, que:

«No es posible, por lo demás, dejar de tener en cuenta que tales normas, como el resto de las que se contienen en la Ley 50/1985, son manifestación de lo que -en expresión usual del Derecho comunitario europeo- se denomina «política regional» del Estado, política que, por virtud de la integración de España en las Comunidades, se halla sujeta a determinados condicionamientos comunitarios» (49).

Para determinar la competencia estatal o autonómica de la gestión y control de los Fondos estructurales hay que tener en cuenta la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la ejecución del Derecho comunitario y que es aplicable, prácticamente en los mismos términos, a la gestión de los Fondos europeos. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido una serie de principios que pueden resumirse del modo siguiente: por una parte, la aplicación de los Fondos europeos no altera el reparto constitucional de competencias; asimismo, la eventual responsabilidad del «Reino de España» por el incumplimiento de las normas sobre los Fondos europeos no justifica la intervención del Estado «central»; en fin, resulta más que evidente que la gestión de los Fondos estructurales requiere una colaboración estrecha y una coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En la sentencia 79/1992 el Tribunal Constitucional resuelve conjuntamente 15 conflictos de competencias entre la Administración central y algunas Administraciones autonómicas, básicamente Cataluña y el

País Vasco, dando en términos generales la razón a las Comunidades Autónomas que pretendían una mayor participación en la gestión del FEOGA-Garantía. Pues bien, en esta sentencia en la que se fija la doctrina constitucional respecto de los Fondos comunitarios y que resulta plenamente aplicable al caso de los Fondos estructurales se razona del modo siguiente:

«la gestión de los fondos destinados al fomento de las actividades del sector consignados en los Presupuestos Generales del Estado corresponde, por regla general, a las Comunidades Autónomas, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante Convenios, sin consignarlos en favor de ningún organismo intermediario. Esta regla puede ser excepcionada, sin embargo, de manera que se proceda a la gestión centralizada de los fondos por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, cuando resulte imprescindible, para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector. En todo caso, la procedencia de esta *gestión centralizada* debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate» (50).

La anterior doctrina constitucional ha sido confirmada más recientemente por el mismo Tribunal Constitucional en un asunto relativo al FEOGA-Orientación cuya sentencia debió resolver las cuestiones relativas precisamente a la cofinanciación. En este caso el Tribunal Constitucional consideró que:

«la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas, de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado, si ello es posible, o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante Convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de "competencias (...) Estos principios generales no resultan alterados por el hecho de que las ayudas sobre las que se traba el conflicto dispongan de financiación comunitaria, a través de la Sección Orientación del FEOGA [art. 2.2 del Reglamento (CEE) núm. 2.328/91]", pues las normas para resolver este conflicto habrán de ser "exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas" (STC 79/1992, fundamento jurídico 1.º)» (51).

Sin embargo, aunque debe atenderse a las competencias específicas, que por lo general están en manos de las Comunidades Autónomas, no cabe duda de que el Estado cuenta con competencias horizontales que justifican su participación, mayor o menor según los casos, en casi todos los asuntos comunitarios. Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en relación con la política de estructuras agrarias en la sentencia ya referida 128/1999 dado que:

«el Estado, al amparo del artículo 149.1.13 CE puede en desarrollo y aplicación del Reglamento (CEE) núm. 2328/91, llevar a cabo una programación general para España de la "acción común" contenida en dicho Reglamento comunitario, ya que aquella competencia cobija "tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto, como las previsiones de

acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector" (STC 21/1994, fundamento jurídico 4.º entre otras muchas) y, dicha competencia no resulta alterada por el hecho de que se trate de desarrollar un Reglamento comunitario, según hemos declarado con reiteración (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992). Ciertamente, esta competencia estatal deberá ejercerse respetando la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como sus competencias exclusivas en materia de agricultura y ganadería, sólo limitadas por las competencias estatales de dirección de este sector económico ex artículo 149.1.13 CE» (52).

Así pues, ha de tenerse en cuenta que la gestión de los Fondos estructurales está sometida a las más variadas circunstancias por lo que no es posible establecer una regla inmutable que determine el reparto preciso de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, el propio Tribunal Constitucional ha comprobado en la sentencia 45/2001 que en determinadas circunstancias, referidas al reparto de la cuota láctea y que, salvando las distancias, pueden compararse con las de los primeros años de participación de España en los Fondos estructurales, cabe una «centralización» de competencias que, en estos momentos, ya no tendría justificación alguna, en tanto que, recurriendo a las palabras del Tribunal Constitucional:

«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 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]» (53).

Por tanto, la integración europea no altera el reparto constitucional de competencias ni el Estado central cuenta con una competencia basada en la eventual responsabilidad «en el ámbito comunitario» que le habilite para intervenir en ámbitos que son competencia de las Comunidades Autónomas. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha argumentado, también en la citada sentencia 45/2001, como sigue:

«[que] el artículo 93, *in fine*, se invoque o no en relación con el artículo 149.1.3, C.E., a falta de otro fundamento, no legitima la atribución al Estado de la potestad de adoptar la decisión final en el expediente de asignación a los solicitantes de las cantidades de referencia y cantidades adicionales procedentes de la reserva nacional. En suma, la responsabilidad de que, con ocasión de estas operaciones, no se sobrepase el montante global garantizado al Reino de España, a fin de no incurrir en la consiguiente responsabilidad, no habilita al Gobierno de la Nación a ejercitar una competencia de ejecución que, según queda dicho, ha de corresponder a quien, por razón de la materia, le haya sido atribuida» (54).

La «amenaza de la responsabilidad» ha sido utilizado, especialmente en los primeros años de integración, por el Estado central para justificar su intervención. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ya distinguió entre responsabilidad «ad intra» y responsabilidad «ad extra» con el fin de no confundir y permitir, en la medida de lo posible, mantener el diseño de reparto constitucional de competencias. Así, en la sentencia 148/1998 el Tribunal Constitucional advirtió que:

«"Todo ello no queda desvirtuado por el hecho de que, como apunta el Abogado del Estado, pudieran generarse responsabilidades financieras del Estado ante las instituciones comunitarias de las irregularidades o como consecuencia negligencias derivadas de la actuación de las Comunidades Autónomas competentes para gestionar las ayudas. En la STC 252/1988, fundamento jurídico 2.º, se dijo que no cabe ignorar

la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 C.E.", criterio recogido también en la STC 79/1992, fundamento jurídico 1.º y, a tal efecto, esta última sentencia ya dejó apuntado en su fundamento jurídico 5.º; y ahora no cabe sino reiterarlo, que "esa responsabilidad ad extra de la Administración del Estado no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir ad intra, sobre las Administraciones Públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda". Corresponde al Estado establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria, así como los sistemas de compensación, interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias» (55).

No hace falta insistir en que, una vez determinada la competencia estatal o autonómica para aplicar los Fondos estructurales, corresponderá a los órganos estatales o autonómicos con funciones normativas, presupuestarias o administrativas la aplicación de los mismos, según el reparto constitucional o estatutario de poderes y respetando las normas y los procedimientos internos, en la medida en que no menoscaben la efectiva aplicación y la igual de los Fondos europeos (principio de efectividad y principio de equivalencia, consagrados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia).

B) La cuestión presupuestaria en la gestión de los Fondos estructurales: la cofinanciación y los Presupuestos de las Administraciones españolas

Desde el punto de vista presupuestario y en relación con los Fondos estructurales deben considerarse dos aspectos: por una parte la dotación financiera para España de estos Fondos y su peso específico en el Presupuesto nacional; y por otra parte el reparto entre las distintas Administraciones públicas, principalmente entre la Administración central y las Administraciones autonómicas.

Por limitarnos al actual período de programación ha de recordarse que el 16 de marzo de 2001 la Comisión Europea, de conformidad con el marco comunitario de apoyo (MCA) para las regiones españolas del objetivo n.º 1 y de los documentos únicos de programación (DOCUP) para las zonas del objetivo n.º 2, decidió la financiación global para el período 2000-2006 (56).

El MCA se aplica mediante la adopción de 12 programas operativos «plurifondo» (uno por cada una de las 10 Comunidades Autónomas del objetivo n.º 1 y sendos programas operativos para Ceuta y Melilla) y 11 programas operativos plurirregionales cuya competencia asume la Administración central (57). Asimismo, la Comisión Europea ha aprobado los 7 programas para las zonas del objetivo n.º 2 correspondientes a Cataluña, País Vasco, Navarra, Aragón, Baleares, La Rioja y Madrid. De este modo, el coste total comprende tanto la financiación comunitaria como la aportación de las autoridades españolas y supera los 50.000 millones de euros (el actual Presupuesto comunitario no alcanza los 100.000 millones de euros anuales) tal como se detalla a continuación, para el actual septenio de programación.

**FONDOS ESTRUCTURALES PARA ESPAÑA
2000-2006**
(en millones de euros)

	Fondos UE	Coste Total
OBJETIVO 1		
Cantabria (ayuda transitoria)	296,504	519,053
Andalucía	7.840,414	11.708,901
Asturias	1.338,893	2.052,671
Canarias	1.846,127	2.758,585
Castilla-La Mancha	2.106,700	3.063,981
Castilla y León	3.155,560	4.826,738
Ceuta	77,101	105,544
Comunidad Valenciana	2.744,494	4.172,716
Extremadura	2.131,232	3.050,019
Galicia	3.430,058	5.087,309
Melilla	58,400	83,899
Murcia	1.137,294	1.711,077
Total objetivo 1	30.391,694	45.183,640
OBJETIVO 2		
Aragón	306,263	629,302
Baleares	90,464	186,086
Cataluña	1.235,488	2.651,661
La Rioja	42,642	94,731
Madrid	394,917	795,390
Navarra	90,591	195,701
País Vasco	587,636	1.316,248
Total objetivo 2	2.748,001	5.869,119
TOTAL	33.139,700	51.052,758
Competitividad de las regiones	1.785,382	2.640,080
Innovación	1.648,274	2.354,580
Desarrollo local	1.073,000	1.542,520
Asistencia técnica	18,765	25,020
Sociedad de la información	(en curso)	(en curso)

Fuente: *El País*, 17 de marzo de 2001, pág. 54.

En los últimos años del anterior período de programación la dotación de los Fondos estructurales para España supuso aproximadamente un billón de pesetas anuales; cantidad que en la práctica casi logra duplicarse si se tiene en cuenta la cofinanciación de las Administraciones españolas. Estas cantidades son aplicables, en términos generales en el actual período de programación, sin embargo, la importancia de las mismas es relativa teniendo en cuenta que el Presupuesto de la Administración central española supera este año, *grosso modo*, los 34 billones de pesetas, y que son más de 10 billones de pesetas los que suman los Presupuestos autonómicos (58).

La articulación del Presupuesto comunitario, en este caso de los Fondos estructurales, con los Presupuestos españoles, el Presupuesto general del Estado, los autonómicos e, incluso, los locales, no es sencilla. No obstante, teniendo en cuenta que los Fondos estructurales intervienen bajo la figura de la cofinanciación es necesario tener muy en cuenta la coordinación presupuestaria. Sin embargo, ninguna de las Administraciones, ni la central ni las autonómicas, han adoptado normas específicas para solucionar los problemas que plantea la cofinanciación de los Fondos estructurales. Sólo de vez en cuando, con el fin de atajar algunos problemas presupuestarios y financieros el Estado o las Comunidades Autónomas adoptan, generalmente en la correspondiente Ley de acompañamiento de la Ley anual de Presupuestos, reglas específicas al respecto.

Asimismo, se aprecia que, por lo general, los Parlamentos -las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos- apenas si se ocupan del control de la aplicación de los Fondos estructurales, confundidos con el dinero público exclusivamente español. Es más, parece como si la existencia de financiación comunitaria otorgase una cierta inmunidad frente a los cada vez más intensos y estrictos controles del dinero «público», sea comunitario o nacional. De este modo, los Fondos estructurales parecen quedar a merced únicamente de las Administraciones central y autonómicas, sin efectivos controles comunitarios, que tratan de minimizar las propias Administraciones españolas; ni eficaces controles nacionales, dado que estas mismas Administraciones procuran alegar, con éxito, la coartada «comunitaria europea» para evitar interferencias de otros poderes respecto de la adecuada utilización del dinero público, en este caso europeo y nacional, confundido bajo la intervención estructural correspondiente.

C) Las experiencias de colaboración y coordinación entre la Administración central y las Administraciones autonómicas: la participación en los comités de la Comisión Europea

En la gestión de los Fondos estructurales es posible observar en todas sus dimensiones la articulación de la denominada «comitología» como un intento de permitir la participación de las Administraciones autonómicas (59). Y es precisamente en el caso de los Fondos estructurales donde primero se ha conseguido una participación de las Comunidades Autónomas tanto en los Comités consultivos y de gestión de los Fondos estructurales como en los Comités de Seguimiento de los MCA, de los DOCUP y de las intervenciones específicas.

a) Comunidades Autónomas y comités consultivos y de gestión de los Fondos estructurales

Un elemento fundamental de coordinación entre la Comisión Europea y las Administraciones nacionales es el mecanismo de los comités consultivos y de gestión de los Fondos estructurales. En España la participación en estos comités se reservó a los representantes de la Administración central. No obstante, en 1997 la Administración central ofreció a las Comunidades Autónomas la posibilidad de que sus funcionarios participasen, junto con el representante estatal, en 55 de estos comités. Pues bien, por lo que se refiere a los comités de los Fondos estructurales, el Gobierno español permitió que desde 1998, por acuerdo informal entre las Comunidades Autónomas, un representante autonómico participe junto con el representante nacional en tres de los cinco comités existentes en el anterior período de programación: Comité para el desarrollo y la reconversión de las regiones (el País Vasco y Andalucía asisten alternándose anualmente durante los cuatro años), el Comité de estructuras agrícolas y de desarrollo rural (País Vasco, Galicia y Andalucía participan por períodos consecutivos de un año) y el Comité de gestión de las iniciativas comunitarias (Cataluña interviene los dos primeros años, Navarra el tercer año y Castilla La Mancha el cuarto año).

En el actual período de programación, al haber desaparecido el Comité de Iniciativas Comunitarias, los funcionarios autonómicos sólo pueden participar en dos de ellos. Sin embargo, a finales de 2000 ya se habían celebrado contactos entre el Estado y las Comunidades Autónomas para ampliar la participación a otros comités, entre los cuales, desde luego, podrán incluirse los dos comités relativos a los Fondos estructurales en los que no hay por el momento participación autonómica: el Comité del Fondo Social Europeo y el Comité del sector de la pesca y de la acuicultura.

b) Comunidades Autónomas y comités de seguimiento de las intervenciones estructurales

En el caso de los comités de seguimiento, la técnica de la coordinación se intensifica entre las Administraciones nacionales implicadas y en todos los casos participa como observador un representante de la Comisión Europea. Hasta el momento los comités de seguimiento han sido un marco muy especial de colaboración entre la Administración central y las Administraciones autonómicas. No obstante, en el actual período de programación la Comisión Europea se ha propuesto conseguir una mayor implicación de las Administraciones locales y de los interlocutores sociales.

Así, por ejemplo, en el Comité de Seguimiento del MCA para las regiones españolas del objetivo n.º 1 (2000-2006) se prevé que esté «presidido por la autoridad de gestión del MCA [Ministerio de Hacienda] y de él formarán parte como miembros permanentes los representantes de los Ministerios de Hacienda, Agricultura, Pesca y Alimentación, Trabajo y Asuntos Sociales, de las Comunidades Autónomas, de la Federación Española de Municipios y Provincias, de la autoridad nacional de la Red de Autoridades Ambientales, de la unidad competente en materia de igualdad de oportunidades, de los interlocutores económicos y sociales y una representación de la Comisión dirigida por la Dirección General coordinadora».

Del mismo modo, el MCA español dispone, en relación con los distintos Comités de Seguimiento de las intervenciones específicas, que tengan la siguiente composición: «formarán parte como miembros permanentes, los representantes de los Ministerios de Hacienda, Agricultura, Pesca y Alimentación, Trabajo y Asuntos Sociales, de las Comunidades Autónomas, de la autoridad regional en materia de medio ambiente, de representantes de la unidad u organización competente en materia de igualdad de oportunidades y una representación de la Comisión dirigida por la Dirección General coordinadora de la intervención considerada».

En fin, el MCA español distingue entre Comités regionales o Comités de intervenciones plurirregionales, de modo que «los Comités de las intervenciones regionales serán copresididos por la autoridad de gestión

del Programa y un representante de la Consejería coordinadora de la gestión de los Fondos Estructurales en la Comunidad Autónoma de que se trate»; mientras que «los Comités de los Programas Operativos Plurirregionales serán presididos por la autoridad de gestión. Para la definición de su composición se tendrá especialmente en cuenta el ámbito temático del Programa» (60).

De la anterior configuración de los comités de seguimiento se deduce, en primer lugar, la omnipresencia de la Administración central y, aunque en menor medida, de las Administraciones autonómicas. Sin embargo, y a pesar de los intentos de implicación local, sólo parece recogerse a título meramente ilustrativo sin que se haya intentado, por lo menos hasta el momento, una verdadera representación de todos los niveles de gobierno. En cambio, se comprueba que en este período de programación se concede una especial representación en los distintos comités a los órganos o autoridades más estrechamente relacionados con la realización de objetivos horizontales de los Fondos como son la protección del medio ambiente, el fomento de la igualdad de oportunidades, etc.

2. La gestión de los Fondos estructurales en España: el reparto de los fondos y el ejercicio de competencias por las Administraciones

La implicación de las distintas Administraciones españolas en la ejecución de los Fondos estructurales responde al diseño de una gestión compartida entre la Comisión Europea y España, por una parte; y, por la otra, a la colaboración de las Administraciones españolas entre sí.

Con carácter general se puede apreciar una evolución en la participación de las Administraciones autonómicas en la gestión de los Fondos estructurales. Mientras que en los dos primeros años desde la adhesión el FEDER fue canalizado únicamente por la Administración central española, a partir de 1988 y de modo creciente las Administraciones autonómicas se han convertido en el instrumento más adecuado para realizar las intervenciones estructurales. En cambio, las Administraciones locales han tenido una participación absolutamente secundaria.

Si nos atenemos a la distribución de los Fondos entre las Administraciones españolas durante el anterior período de programación, el 65% de los recursos comunitarios procedentes de los Fondos estructurales se canalizaba a través de la Administración central; el 30% de los Fondos estructurales lo aplicaban las Comunidades Autónomas; y menos del 5% correspondía a las Administraciones locales.

El porcentaje varía en función de las competencias estatales, autonómicas y locales que resultan afectadas por las intervenciones de cada uno de los Fondos estructurales en el ámbito de la política regional, de la formación y empleo, del desarrollo rural y pesquero, etc. Así las Comunidades Autónomas canalizaron un 45% del FEOGA-Orientación y del Instrumento pesquero (IFOP), mientras que en el caso del FEDER el porcentaje de gestión autonómica alcanzó el 38%, pero no superó el 28% del Fondo Social Europeo (61).

A) Las funciones de la Administración central española: gestión y coordinación

De acuerdo con los anteriores repartos porcentuales de los Fondos estructurales resulta que la participación de la Administración central en la gestión de los Fondos estructurales es sustancial. De hecho, podría plantearse, en el estadio actual de la descentralización española y teniendo en cuenta la regulación comunitaria, si la Administración central no está reteniendo la gestión de más fondos de los que constitucionalmente, e incluso desde el punto de vista europeo, le correspondería. En todo caso, en el actual período de programación parece que en la práctica los Fondos estructurales serán aplicados por las Comunidades Autónomas, salvo en ámbitos horizontales como los cubiertos por programas como el de

competitividad de las regiones, innovación, sociedad de la información, etc.

Si bien la nueva reglamentación de los Fondos estructurales propone figuras o instrumentos de gestión que apuntaban a una mayor descentralización, en coherencia con la distribución territorial de competencias en algunos países comunitarios, incluido el autonómico español, ésta «dinámica» parece que no ha querido ser utilizada en su plenitud en España. El ejemplo más significativo del Reglamento general de los Fondos estructurales es la configuración de la «autoridad de gestión» de los distintos programas operativos regionales. Sin embargo, en la aplicación española, al menos formalmente, los Ministerios del Gobierno central, son los que asumen, es cierto que con la participación de los respectivos Departamentos de los Gobiernos autonómicos, la gestión de los Fondos estructurales.

En cambio, más clara resulta la competencia de la Administración central en lo que se refiere a la coordinación y supervisión general de la aplicación de los Fondos estructurales. Y así se recoge específicamente en los distintos instrumentos de programación de los Fondos estructurales que se aplicarán en España. Sin embargo, se echa de menos un intento de establecer un marco general «interno» relativo a los procedimientos de elaboración y gestión de los Fondos comunitarios, de negociación y control coordinado de estos Fondos, etc.

Así es, sólo de manera particular y fragmentaria se han adoptado normas y se han celebrado acuerdos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por ejemplo en el ámbito del control financiero interno por parte de la Intervención General del Estado. No obstante, también se aprecia una mayor transparencia, ya que no en la fase de programación sí en la fase de gestión y ejecución por parte de las Administraciones españolas. Así, por ejemplo, respecto de la aplicación de las iniciativas comunitarias LEADER+ y EQUAL la Administración central ha adoptado normas de aplicación respecto a la participación pública y privada en las mismas (62); práctica que parece que será seguida por las Administraciones autonómicas (63).

En suma, la Administración central debe dedicarse especialmente a coordinar la aplicación de los Fondos estructurales y a impulsar la colaboración entre las distintas Administraciones españolas. Por lo general, la gestión de los Fondos estructurales debería encomendarse a las Administraciones autonómicas y, en la medida de lo posible, a las Administraciones locales. De este modo, la Administración central sólo gestionaría Fondos estructurales en desarrollo de actuaciones supraterritoriales y en ejecución de planes singulares (64). Y así se cumpliría la esencia del principio comunitario de subsidiariedad y se respetaría más plenamente el modelo constitucional español de reparto territorial de competencias.

B) La gestión por las Administraciones autonómicas de los Fondos estructurales

En España en la actual etapa de programación de los Fondos estructurales se ha intentado diseñar un complejo sistema de cogestión entre la Administración central y las Administraciones autonómicas fundado en el principio constitucional de colaboración. La fórmula compleja con que se ha querido consagrar esta cogestión tiene el tenor siguiente:

«la Comisión Europea y el Estado Miembro, junto con las Comunidades Autónomas implicadas, han acordado el nombramiento de la Administración General del Estado, a través de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, como autoridad de gestión de los Programas Operativos y de los DOCUPs en España, a través de un régimen de corresponsabilidad con las Administraciones regionales y el resto de organismos gestores de Fondos Estructurales» (65).

Y a continuación, en los referidos documentos de programación (MCA y DOCUP) para España, se enumeran las responsabilidades de cada Administración, aunque en realidad lo que hace es determinar las

múltiples y específicas competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas: recogida de datos financieros y estadísticos; alimentación de los sistemas informáticos que se pongan en marcha; elaboración de informes parciales de ejecución; sistemas de contabilidad separada; mecanismos que garanticen la buena gestión financiera; evaluación intermedia; garantía de la compatibilidad de las actuaciones cofinanciadas con las políticas comunitarias; cumplimiento de la normativa de información y publicidad de acciones cofinanciadas; propuesta de adaptaciones del Complemento de Programa; examen conjunto con la autoridad de gestión y la Comisión, etc. No obstante, como cláusula de cierre se establece que:

«En aquellos casos en que los organismos responsables no estén en disposición de desarrollar en tiempo y forma las tareas mencionadas, la autoridad de gestión las llevará a cabo por sus propios medios y emprenderá, después de analizadas las causas del incumplimiento, las acciones que estime oportunas tendentes a evitar tales situaciones».

En resumidas cuentas, da la impresión que la aplicación en España de los Fondos estructurales debe contar con una participación directa de la Administración central, cuando en realidad ni el sistema constitucional español ni la regulación comunitaria de los Fondos lo exigen. Sin perjuicio, claro está de que la Administración central española desempeñe funciones de coordinación y control de decisiva importancia.

C) Las Administraciones locales y los límites en la gestión de los Fondos estructurales

El importante proceso de descentralización en España y la gran dimensión institucional y presupuestaria que supone la colaboración y, en su caso, el enfrentamiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ha desviado la atención de la implicación de los Entes locales en la gestión de los Fondos estructurales. Tal situación no sólo se produce en España sino que es característica de la Unión Europea, pues como acertadamente se ha observado:

«Los debates sobre la Europa de las Regiones o, más en general, el deseo de contar con poderes fuertes en un nivel inmediatamente inferior al del Estado, han ocultado por largo tiempo las cuestiones relativas al futuro de la autonomía local» (66).

No obstante, no puede olvidarse que conseguir una participación efectiva y equilibrada en los Fondos estructurales de los más de 8.000 entes locales existentes en España, por referirnos únicamente al nivel de gobierno municipal y por poner de relieve las diferencias en población, presupuesto y estructura administrativa de los mismos, es realmente difícil, por no decir imposible. Además, si se tiene en cuenta que la aplicación de los Fondos estructurales ha debido ventilarse previamente entre la Administración central y las Administraciones autonómicas, no es extraño que la participación local en los Fondos comunitarios sea testimonial. En las etapas anteriores de programación sólo se aplicaron dos programas estrictamente «locales», el Programa Operativo Local (POL) y el Programa Operativo de Medio Ambiente Local (POMAL).

Las dificultades que presenta la aplicación de los Fondos estructurales a través de las Administraciones locales son múltiples y las mismas son visibles, por ejemplo, en la aplicación de la iniciativa comunitaria URBAN en el período 1994-1999, cuyos destinatarios naturales resultaban ser precisamente determinados Entes locales (67). En efecto, el Tribunal de Cuentas comunitario ha comprobado, por una parte, la subordinación prácticamente plena de los Entes locales a las Administraciones superiores, la falta de un procedimiento adecuado de selección y adjudicación de proyectos, así como la debilidad de sus estructuras administrativas. Aunque las consideraciones del Tribunal de Cuentas se refieren a la situación general de la

Unión Europea, son plenamente actuales y tienen una adecuada aplicación al caso de los Entes locales españoles.

La intermediación del Estado central o incluso de las Comunidades Autónomas respecto de las relaciones de las Administraciones locales con la Comisión Europea es muy clara, tal como señalamos más arriba al referirnos a la selección de proyectos susceptibles de apoyo por la iniciativa URBAN. En este caso el Tribunal de Cuentas comunitario considera que la situación resulta agravada por la falta de procedimientos comunitarios o nacionales adecuados, llegándose a situaciones incompatibles con la seguridad jurídica mínima de un Estado de Derecho, hasta el punto que:

«16. Debido a la falta de transparencia del proceso de selección, las autoridades nacionales afectadas difícilmente han podido justificar la exclusión de numerosas zonas candidatas. A raíz de protestas, se ha compensado a varias ciudades afectadas incluyéndolas en los nuevos programas URBAN o en otras intervenciones comunitarias o nacionales».

Por lo que se refiere a la debilidad de las estructuras administrativas, característica de la mayor parte de los Entes locales españoles, el Tribunal de Cuentas comunitario comprueba también en el referido informe de qué modo se puede utilizar lo que podría denominarse «coartada europea» o «imperativo comunitario» hasta el punto que:

«44. En varias ocasiones se ha podido constatar en el marco de la asistencia técnica que se han creado nuevas oficinas e incluso nuevas sociedades de desarrollo sólo para las necesidades de URBAN. El tipo de acciones aplicadas y la envergadura de los programas no justifican la creación de nuevas estructuras de gestión.

45. La creación de estas nuevas estructuras ha sido justificada en los Estados miembros por la complejidad y la lentitud de los procedimientos de gestión comunitarias y la necesidad de coordinar los distintos gestores interesados, así como por la insuficiencia de los servicios municipales. Ahora bien, los importes gastados en asistencia técnica podrían haber tenido unos efectos más duraderos si estas dotaciones se hubieran empleado para reforzar y mejorar las estructuras existentes, puesto que las nuevas estructuras creadas deberán desaparecer una vez terminado el programa».

En suma, la participación local requiere que las autoridades nacionales, especialmente el Estado central y las Comunidades Autónomas, fijen los objetivos y pongan los medios adecuados para que los Entes locales, el gobierno más cercano al ciudadano en aplicación del principio europeo de subsidiariedad, gestionen una parte importante de los Fondos estructurales. En estos casos, debe someterse la Administración local a controles de eficacia y deben sujetarse sus actuaciones a una plena responsabilidad.

3. El control de los Fondos estructurales en España: responsabilidad y eficacia

Las intervenciones estructurales anteriores al período de programación 2000-2006 se han realizado en la práctica sin atender a las consecuencias de una eventual responsabilidad del Estado español. Sin embargo, actualmente y en respuesta a las nuevas exigencias europeas de una mayor eficacia y de un mayor control en la aplicación de los Fondos estructurales se empieza a plantear en España el problema de la responsabilidad financiera (68). En la nueva etapa de programación el Estado central ha adoptado unilateralmente un sistema de ventilación de responsabilidades con consecuencias financieras que, por el momento, no parece tener desarrollo ni efectividad alguna. En cualquier caso, cuando se realicen las

primeras correcciones financieras que afecten a España o cuando se decida la asignación de la reserva de eficacia habrá que contar con algún mecanismo, preferentemente cooperativo, que permita la solución de los litigios que, sin duda, terminarán surgiendo.

Hasta el momento la única regulación general relativa a la ventilación de la responsabilidad financiera interna por la aplicación de los Fondos estructurales se contiene en la Ley 55/1999 de medidas fiscales, administrativas y del orden social para el año 2000, en virtud de la cual se establece el principio general de asunción interna de responsabilidades y se determinan los elementos fundamentales del procedimiento de atribución de responsabilidades (69). El artículo 44.1 de la referida Ley de acompañamiento dispone que:

«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, y de los nuevos fondos comunitarios que pudieran crearse, 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».

De este modo se consagra un principio general de asunción de responsabilidades por las Administraciones españolas, aplicable a todos los Fondos comunitarios, actuales o futuros, y que supone una generalización de las disposiciones y cláusulas estatales contenidas en normas y convenios relativos a los Fondos europeos, principalmente los que se adoptaron en aplicación de ayudas procedentes del FEOGA-Garantía.

El procedimiento en virtud del cual se repartirán estas responsabilidades financieras «internas» se recoge esquemáticamente en los apartados 2 y 3 del artículo 44 de esta Ley de acompañamiento. A estos efectos, se prevé la audiencia de las Entidades afectadas, en virtud del cual se encomienda a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Hacienda la decisión de liquidación, deducción o compensación financiera, que, en su caso, proceda. El modo de hacer efectivas las responsabilidades, tal como indica el preámbulo de la Ley de acompañamiento, es simple y suficientemente efectivo: «se realizarán las oportunas compensaciones financieras mediante la deducción de importes en futuros libramientos de fondos comunitarios».

Sin embargo, este mecanismo no prevé la utilización de instrumentos o técnicas de cooperación con las Comunidades Autónomas que serían mucho más pertinentes y adecuados para resolver cuestiones de gran trascendencia política y financiera.

De manera complementaria a la anterior perspectiva de las correcciones financieras, y en este caso desde un punto de vista «positivo», resulta de interés manifiesto el procedimiento «interno» para asignar la reserva de eficacia de los Fondos estructurales a la mitad del período de programación. De modo que, si bien existen criterios comunitarios y en la asignación intervendrá también la Comisión Europea, será preciso que, como ocurre con las correcciones financieras, se establezcan mecanismos adecuados de colaboración entre la Administración central y las Administraciones autonómicas.

En fin, los procedimientos establecidos para premiar la eficacia en la aplicación de los Fondos estructurales deberían servir de acicate y despertar el mejor sentido de emulación entre las distintas Administraciones españolas, y deberían incentivar la adopción de imaginativos y eficaces instrumentos de colaboración.

4. La perspectiva española en la política regional y en los Fondos estructurales de una Unión

Europea ampliada

La ampliación de la Unión Europea hacia los Países de Europa central y oriental supone una modificación del contexto en el que se habrá desarrollado la política regional y la aplicación de los Fondos estructurales en las dos últimas décadas (1986-2006). Este cambio tiene consecuencias desde el punto de vista comunitario general como desde la perspectiva particular de España. En efecto, un análisis como el que se ha hecho hasta el momento, centrado en cuestiones institucionales y financieras, que no tuviese en cuenta esta nueva dimensión sería realmente muy limitado.

Por tanto, la ampliación de la Unión Europea ofrece nuevas perspectivas a cuestiones que ya hemos planteado y que conviene, por lo menos, esbozar. Para ello nos ceñimos a los aspectos más interesantes: el primero se refiere a la distribución de los Fondos estructurales derivada de la situación desfavorecida de los nuevos socios y la limitación de los recursos financieros disponibles; y el segundo se refiere a las posibilidades institucionales y financieras de absorción de los Fondos comunitarios, vinculadas estrechamente con la eficacia en la gestión y sus consecuencias financieras.

A) La redistribución de los Fondos estructurales en una Unión Europea más amplia a partir del año 2007

En la reciente adopción del Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, ya se pudieron vislumbrar los puntos de debate y la contraposición de los intereses de los distintos Estados miembros en lo que será la Unión Europea ampliada. En el caso de España, la preocupación más evidente ha sido el futuro de la cohesión, una vez que se incorporen los Países de Europa central y oriental.

En el panorama ofrecido en el año 1997 por la Comisión Europea en la *Agenda 2000* respecto del desarrollo económico de los países de Europa central y oriental se pudo comprobar que los criterios, principalmente económicos, utilizados hasta el momento para determinar los ámbitos geográficos de intervención de los Fondos estructurales quedarían sustancialmente alterados al integrarse países con una debilidad económica manifiesta.

En este caso la posición de España ha representado los intereses de otros países comunitarios (Italia, Portugal o Grecia) en una situación muy similar respecto a los beneficios de los Fondos estructurales. Por el momento, España ha logrado limitar la extensión de la regla de la mayoría cualificada hasta la adopción de las próximas Perspectivas Financieras, asegurándose al menos su veto hasta aproximadamente el año 2013 (70). Esta parece ser la batalla iniciada por España en la primavera del año 2001 y la misma planeará, sin duda, en las etapas decisivas de la negociación de la adhesión de los Países de Europa central y oriental en los próximos años (71).

B) La capacidad de absorción de los Fondos estructurales: gestión y control por los nuevos Países de la Unión Europea

Desde el punto de vista de los Fondos estructurales la denominada «absorción» es un aspecto especialmente importante para una Unión Europea ampliada hacia el Este. Los problemas de absorción derivan de que, si bien los Fondos estructurales tienen como finalidad apoyar las regiones y zonas económicamente más atrasadas, esta debilidad «económica» se refleja precisamente en los escasos recursos financieros y las endeble estructuras administrativas que caracterizan a los Países candidatos.

En efecto, la absorción presenta dos vertientes: la financiera y la administrativa. Desde el punto de vista financiero, la cofinanciación de los Fondos estructurales requiere un complemento presupuestario más o

menos importante de las autoridades nacionales, cuya situación, sin embargo, es tan precaria que resulta sumamente difícil de lograr. Por lo que se refiere a la necesidad de estructuras administrativas fiables para poder canalizar con una cierta garantía de eficacia y transparencia, es preciso comprender que las Administraciones de los países de Europa central y oriental apenas si han podido crearse recientemente «ex novo» o apenas si se han adaptado a los requerimientos del ordenamiento y de las políticas de la Unión Europea.

De hecho, uno de los objetivos fundamentales de los actuales instrumentos de apoyo para preparar la adhesión de los candidatos persigue el reforzamiento institucional de los mismos, expresivamente denominado «*institution building*». Con este fin, el programa PHARE persigue en los Países candidatos, y entre otros objetivos, «la asimilación del acervo comunitario, a saber, el refuerzo de la capacidad administrativa e institucional de los países candidatos a la adhesión» (72). Pues bien, es en el ámbito de la aplicación de los Fondos estructurales donde tal adaptación administrativa tendrá importantes consecuencias para asegurar una participación responsable y eficaz en el reparto de los Fondos estructurales. Y este es precisamente el objetivo de la aplicación de dos instrumentos financieros específicos para preparar la adhesión: el instrumento socioestructural agrícola (SAPARD o Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural) (73) y el instrumento estructural de preadhesión (ISPA) (74). En la aplicación de estos instrumentos, similares en gran medida a los Fondos estructurales (75), la Comisión Europea debe comprobar que se cumplen los criterios mínimos de capacidad de los organismos de aplicación de los países candidatos y que son los siguientes:

- «i. debe existir un sistema bien definido para la gestión de fondos con un reglamento interno completo y claras responsabilidades personales e institucionales;
- ii. es imprescindible que se respete el principio de la separación de poderes, de forma que no haya ningún riesgo de conflicto de intereses en la contratación y en el pago;
- iii. debe estar disponible y a cargo de la misión un personal competente. Dicho personal habrá de tener experiencia y formación adecuada en materia de control de cuentas, capacidad lingüística y estar plenamente formado para aplicar los programas de la Unión Europea» (76).

Sólo en estas condiciones tendrá sentido y podrá exigirse desde países como España que la distribución de los Fondos estructurales se realice no sólo en función de las necesidades sino también en atención a la eficacia y transparencia en la gestión de los instrumentos financieros comunitarios.

IV. CONCLUSIÓN

En la actual Unión Europea los Fondos estructurales tienen una importancia y un significado especial desde los más diversos puntos de vista. Por una parte son objeto de una importante batalla política en la que se alinean los Estados miembros en función de los intereses más variados y divergentes. Asimismo, los Fondos estructurales constituyen en estos momentos cerca del 40% de la financiación europea y aunque la cifra puede ser engañosa, dado el escaso peso específico del Presupuesto comunitario en las finanzas públicas nacionales, representa una importante baza para unos y una seria carga para otros. En fin, desde los puntos de vista jurídico, administrativo y financiero los Fondos estructurales representan un verdadero reto a la integración europea, al poner de manifiesto las ventajas de una estrecha y leal colaboración entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales, pero también al cuestionarlas en muchos casos, dadas las deficiencias comprobadas de funcionamiento, coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno en la Unión Europea.

La aplicación de los Fondos estructurales en España ha tenido indudables consecuencias, aparte claro está de las económicas, en el desarrollo institucional y en el proceso de descentralización. A pesar de la neutralidad con que se presentó el proceso, tanto desde la doctrina constitucional española (la integración no altera el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas) como desde el principio comunitario europeo de autonomía institucional, procedimental y financiera, la aplicación de los Fondos estructurales en España ha provocado un fortalecimiento de la posición central que, poco a poco, ha ido cediendo a las presiones autonómicas; con olvido, en los dos casos, del nivel de gobierno local.

De todas maneras el balance de la aplicación de los Fondos estructurales en España es alentador. Sin embargo, sería preciso reforzar la seguridad jurídica, fortalecer la colaboración entre administraciones y mejorar los controles por parte de los distintos órganos y Administraciones implicadas. La seguridad jurídica se conseguiría, sin menoscabo de la necesaria flexibilidad, reglamentando las intervenciones públicas y haciendo más transparente el procedimiento de programación y de asignación de recursos públicos. La colaboración de las distintas Administraciones españolas requiere un esfuerzo de imaginación para utilizar los instrumentos, especialmente los cooperativos, con que cuenta ya nuestro Estado autonómico pero de los cuales apenas si se hace uso (conferencias sectoriales, convenios, programas, etc.). En fin, el control de la aplicación de los Fondos europeos se impone también desde el punto de vista nacional de tal modo que la gestión de fondos públicos, de procedencia comunitaria y nacional, debe estar sometida a los mismos criterios y mecanismos de control internos: Parlamentos, Tribunales y órganos de control de cuentas, control financiero interno, auditorías, etc.

También en el futuro de la Unión Europea los Fondos estructurales representarán una importante baza al mismo tiempo que constituirá un caballo de batalla en una Europa más amplia y, por la misma razón, menos cohesionada. Probablemente los debates que se han realizado en torno a la subsidiariedad, especialmente a partir del Tratado de Maastricht de 1992, y la actual discusión delimitada por la actual Comisión Europea, presidida por Romano PRODI, en torno a la gobernabilidad y a la Conferencia Intergubernamental prevista por el Tratado de Niza para el año 2004, sean los elementos clave para diseñar los Fondos estructurales de una Unión Europea renovada y más que nunca ampliada.

Notas

(1) Sobre los efectos de la integración europea en nuestro ordenamiento y en nuestras instituciones véase, por ejemplo, mi estudio *La ejecución del Derecho comunitario europeo en España*, Civitas, Madrid, 1994.

(2) Véase un análisis de estas etapas de programación en el *Segundo Informe sobre la cohesión económica y social*, elaborado por la Comisión Europea y titulado significativamente *Unidad de Europa, Solidaridad de los Pueblos, Diversidad de los Territorios*, Bruselas, 31 de enero de 2001, especialmente págs. 117-156.

(3) COMISIÓN EUROPEA, *Agenda 2000. 1. Por una Unión más fuerte y más amplia*, COM (97) 2000 final, de 15 de julio de 1997, págs. 17-23.

(4) Para los datos y valoraciones referidos a los Fondos estructurales hasta 1999 remito a mi libro *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

(5) Véase la recopilación comentada por la COMISIÓN EUROPEA, *Las acciones estructurales 2000-2006, Comentarios y reglamentos*, OPOCE, Luxemburgo, 2000.

(6) Reglamento 1260/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos estructurales (DOCE n.º L 161, de 26 de junio de 1999, pág. 1).

(7) Artículo 1 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(8) Apartado 69 del Informe especial del Tribunal de Cuentas n.º 6/99, de 9 de diciembre de 1999, sobre el principio de adicionalidad (*DOCE* n.º C 68, de 9 de marzo de 2000, pág. 15).

(9) Artículo 11 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(10) Artículo 7.6 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

i70 (11) Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo - INTERREG III (*DOCE* n.º C 143, de 23 de mayo de 2000, pág. 6); Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las Orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible URBAN II (*DOCE* n.º C 141, de 19 de mayo de 2000, pág. 8); Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 14 de abril de 2000, por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER+) (*DOCE* n.º C 139, de 18 de mayo de 2000, pág. 5); y Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 14 de abril de 2000, por la que se establecen las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria EQUAL, al respecto de la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo (*DOCE* n.º C 127, de 5 de mayo de 2000, pág. 2).

(12) Véase, por ejemplo, cómo la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS), COM (2001) 183 final, de 14 de febrero de 2001, se refiere a los problemas de clasificación planteados, a efectos meramente estadísticos, por las competencias de los poderes regionales y locales de los Estados miembros de la Unión Europea.

(13) Apartados 24 y 27 de la sentencia de 25 de enero de 2001, DAFSE / Frota Azul-Transportes e Turismo Lda. (C-413/98, *Rec. pág. I*). Con anterioridad ya se había pronunciado el Tribunal de Justicia en otros asuntos litigiosos en que varias empresas portuguesas se enfrentaban con el Departamento portugués encargado de la gestión del FSE (DAFSE); véanse, por ejemplo, las sentencias de 4 de junio de 1992, Infortec (C-157/90, *Rec. pág. I-3525*) Consorgan (C-181/90, *Rec. pág. I-3557*) y

Cipeke (C-189/90, *Rec. pág. I-3573*); de 16 de enero de 1996, ISAE-VP e Interdata / Comisión (C-130/91, *Rec. pág. I-65*); de 24 de octubre de 1996, Lisrestal (C-32/95, *Rec. pág. I-5373*); de 9 de enero de 1997, Socurte (C-143/95, *Rec. pág. I-1*).

(14) Apartado 44 de la referida sentencia Frota Azul, en el que se cita expresamente el Auto, de 12 de noviembre de 1999, Branco / Comisión (C-453/98P, *Rec. pág. I-8037*).

(15) Apartado 20 de la sentencia Infortec, antes citada.

(16) La Comisión Europea ha adoptado las *Orientaciones para las acciones innovadoras del FEDER del período 2000-2006*, «Las regiones en la nueva economía», COM (2001) 60 final, de 31 de enero de 2001.

(17) Véase el instructivo Informe especial 1/2001 del Tribunal de Cuentas, sobre la iniciativa comunitaria URBAN, acompañado de las respuestas de la Comisión (*DOCE* n.º C 124, de 25 de abril de 2001, pág. 1).

(18) COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento (CE, CECA, Euratom) del Consejo relativo al Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas*, COM (2000) 461 final, Bruselas, 17 de octubre de 2000, pág. 19.

(19) Artículo 10.3 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(20) *Segundo Informe sobre la cohesión económica y social*, opág. *cit.*, págs. 151-152.

(21) El artículo 211, primer guión, del Tratado CE dispone que «Con objeto de garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común, la Comisión: velará por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de este mismo

Tratado».

(22) Artículo 2.5 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(23) Artículos 13 a 19 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(24) Artículos 28 a 32 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(25) Artículo 47 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(26) Artículo 47.2 *in fine*, del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(27) Artículo 47.3, *in fine* del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(28) Artículo 49.3 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(29) Artículos 35 y 36 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(30) Tal es el caso, por ejemplo, del Reglamento (CE) n.º 643/2000 de la Comisión, de 28 de marzo de 2000, sobre las disposiciones relativas a la utilización del euro en la ejecución presupuestaria de los Fondos estructurales (DOCE n.º L 78, de 29 de marzo de 2000, pág. 4); o el Reglamento (CE) n.º 1159/2000 de la Comisión, de 30 de mayo de 2000, sobre las actividades de información y publicidad que deben llevar a cabo los Estados miembros en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales (DOCE n.º L 130, de 31 de mayo de 2000, pág. 30); así como otros Reglamentos de la Comisión Europea que citamos más adelante.

(31) COMITE D'EXPERTS INDEPENDANTS, *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, apartado 3.24, pág. 109.

(32) *Ibidem*, apartado 3.22.3, pág. 106.

(33) *Segundo Informe sobre la cohesión económica y social*, opág. cit., pág. 152.

(34) En relación con los efectos prácticos de esa denominada «cultura del control» véase mi monografía *El control financiero interno de los Fondos estructurales europeos en la España de las Autonomías*, Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2000; disponible también en la dirección de INTERNET: www.igae.minhac.es/jornadas/premio.htm

(35) COMISIÓN EUROPEA, *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea*, OPOCE, Luxemburgo, 1999, págs. 138-140; precisamente en relación con la **evaluación** la Comisión insiste en que «suele considerarse que es el principal resultado innovador de los procedimientos de los Fondos Estructurales y que, aunque aún está en sus comienzos, es tanto un mecanismo para mejorar la eficacia como un precursor de otras innovaciones; si los procedimientos de los Fondos son un laboratorio, la evaluación es el instrumento de medición, que revela el éxito o fracaso de los diferentes experimentos. La evaluación de las prácticas ejemplares está comenzando, además, a difundirse, más allá de los Fondos Estructurales, a la política nacional».

(36) Reglamento (CE) n.º 438/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales (DOCE n.º L 63, de 3 de marzo de 2001, pág. 21).

(37) TJ CE, sentencia de 8 de julio de 1999, Nunes y de Matos (C-186/1998, Rec. pág. I-4883).

(38) Apartados 30 a 32 de la sentencia de 6 de abril de 2000, España / Comisión (C-443/97, Rec. pág. I-2415).

(39) Artículos 34 a 44 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(40) Artículo 39 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(41) Artículo 44 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(42) Artículo 2.5. del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(43) Artículo 12 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(44) Véase la *Comunicación de la Comisión Europea relativa a la política regional y a la política de la*

competencia: Incremento de su concentración y coherencia (DOCE n.º C 90, de 26 de marzo de 1998, pág. 3) y los comentarios de Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «La coherencia entre los Fondos estructurales y las ayudas regionales», *Noticias UE* n.º 181, febrero de 2000, págs. 37-49.

(45) Considerando 16 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(46) Artículos 18.2.b).9 y 19.3.b).9 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(47) Artículo 44 del Reglamento general de los Fondos estructurales.

(48) Reglamento (CE) n.º 448/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo en relación con el procedimiento para las correcciones financieras de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales (DOCE n.º L 64, de 6 de marzo de 2001, pág. 13).

(49) Sentencia 146/1992, de 16 de octubre, sobre la Ley de Incentivos regionales (BOE n.º 276, *Suplemento*, de 17 de noviembre de 1992, pág. 27).

(50) FJ 2.6 de la sentencia 79/1992, de 28 de mayo, sobre concesión de ayudas del FEOGA-Garantía (BOE n.º 144, *Suplemento*, de 16 de junio de 1992,

pág. 27). Más adelante el propio Tribunal Constitucional establece que «la Administración territorial ordinaria en el sector de la agricultura y la ganadería debe ser la de las Comunidades Autónomas» (FJ 4.5, *in fine*); conclusión que, *mutatis mutandis*, sería aplicable al caso de la política regional y a los Fondos estructurales.

(51) FJ 7, B) y C) de la sentencia 128/1999, de 1 de julio, sobre cofinanciación por Cantabria de medidas de mejora de las estructuras agrarias (BOE n.º 181, *Suplemento*, de 30 de julio, pág. 60). También en esta misma sentencia se añade, en su F.j. 11, una importante precisión conforme a la cual: «el respeto de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige, en lo esencial, la garantía de dos principios complementarios: la territorialización de las partidas presupuestarias del Estado destinadas a estas finalidades estructurales, cuando sea posible realizarla (STC 79/1992), y la voluntariedad de la aportación financiera autonómica. En cuanto al primer principio, el Estado debe territorializar, por Comunidades Autónomas, todas las dotaciones presupuestarias relativas a las líneas de ayuda, o modalidades técnicas de las mismas, que decida financiar, y debe hacerlo mediante criterios objetivos relacionados con las orientaciones que persiga. En cuanto al

segundo principio, las Comunidades Autónomas no están obligadas a aportar una financiación complementaria. Del mismo modo que el Estado, en virtud de su soberanía financiera, puede decidir las líneas que apoya y el volumen de su aportación, las Comunidades Autónomas pueden decidir, libremente también, contribuir financieramente o no a los mismos fines, pues su autonomía financiera se refiere a «su capacidad para disponer libremente sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades» (STC 13/1992, fundamento jurídico 7.º).

(52) FJ 9.º2 de la sentencia 128/1999.

(53) FJ 8.º7 de la sentencia 45/2001, de 15 de febrero de 2001 (BOE n.º 65, *Suplemento*, de 20 de febrero, pág. 66).

(54) FJ 7.º de la sentencia 45/2001, ya citada.

(55) FJ 8.º de la STC 148/1998, de 2 de julio de 1998 (BOE n.º 181, *Suplemento*, de 30 de julio, pág. 62).

(56) Véase la información proporcionada por la Comisión Europea el 5 de octubre de 2000 en su respuesta a la Pregunta escrita E-2480/00 de un eurodiputado español (DOCE n.º C 113, de 18 de abril de 2001, págs. 107-108): el MCA para España había sido presentado por el Gobierno español el 29 de octubre de 1999 y el 22 de noviembre de 1999, siendo aprobado por la Comisión Europea el 26 de julio de 2000.

(57) Los programas operativos plurirregionales previstos en el MCA son: Programa operativo de mejora

de la competitividad y desarrollo del tejido productivo; Programa operativo local; Programa operativo del FEDER-FSE de investigación, desarrollo e innovación; Programa operativo de la sociedad de la información; Programa operativo de fomento del empleo; Programa operativo de sistema de formación profesional; Programa operativo de iniciativa empresarial y formación continua; Programa operativo de lucha contra la discriminación; Programa operativo del IFOP; Programa operativo de mejora de estructuras y de los sistemas de producción agrarios; y Programa plurifondo FEDER-FSE-FEOGA(O)-IFOP de asistencia técnica.

(58) Compárense los datos recogidos en el estudio de María Dolores CORREA GARCÍA y Salvador MALUQUER I AMORÓS, *Efectos regionales del Presupuesto europeo en España (1986-1996). Flujos financieros y balanzas fiscales entre las Comunidades Autónomas y el Presupuesto de la Unión Europea*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1998.

(59) Queda fuera de nuestro análisis la cuestión relativa a la intervención de las Comunidades Autónomas en los distintos niveles de decisión del Consejo (grupos de trabajo, COREPER y Consejo de Ministros) dado que esta participación corresponde a la fase de creación de las normas comunitarias, lo que en el caso de los Fondos estructurales, una vez establecido el marco normativo para el presente septenio, no tendrá importancia hasta la nueva negociación de las Perspectivas financieras y de la reglamentación de los Fondos estructurales aplicables a partir del año 2007. Véase, no obstante, última iniciativa a este respecto que representa la Proposición de Ley sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea, presentada en las Cortes Generales por el Parlamento de las Illes Balears (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, serie B, num. 130-1, de 6 de abril de 2001, pág. 1).

(60) *Marco Comunitario de Apoyo para las regiones españolas del objetivo n.º 1 (2000-2006)*, págs. 283-285.

(61) Véanse más detalles en mi artículo «Administraciones españolas y Fondos Estructurales Europeos», *Noticias UE* n.º 181, febrero de 2000, págs. 61-78.

(62) Resolución, de 22 de marzo de 2001, de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por la que se convocan las ayudas del Fondo Social Europeo correspondientes a la Iniciativa Comunitaria EQUAL en España (*BOE* n.º 92, de 17 de abril) y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 23 de abril de 2001, por la que se regula la contribución financiera de la Administración General del Estado a la Iniciativa Comunitaria LEADER II (*BOE* n.º 99, de 25 de abril).

(63) Véase la adopción, sin duda coordinada, de la Resolución, de 17 de abril de 2001, de la Consejería de Trabajo y Promoción de Empleo del Principado de Asturias, por la que se regula la participación del Principado de Asturias en proyectos inscritos en la iniciativa comunitaria EQUAL (*BOPA* n.º 91, de 20 de abril).

(64) Tal es el caso, por ejemplo, de la Orden del Ministerio de Ciencia y Tecnología, de 18 de abril de 2001, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización en la comarca del Campo de Gibraltar (Cádiz) y la convocatoria para las solicitudes de dichas ayudas para el ejercicio 2001 (*BOE* n.º 98, de 24 de abril de 2001).

(65) Anexo tanto al *Marco Comunitario de Apoyo para las regiones españolas del objetivo n.º 1* como a los *Documentos Únicos de Programación para las zonas del objetivo n.º 2 en España*, titulado «Declaración sobre las tareas a desarrollar por las Autoridades regionales y nacionales con el fin de garantizar una gestión correcta y eficaz de los programas de los Fondos estructurales en España para el período 2000-2006 en complemento de las disposiciones de aplicación [del marco comunitario de apoyo objetivo 1 y de las intervenciones que se integran en el mismo]».

(66) Alain DELCAMP, «Les communes et l'Europe», *Pouvoirs* n.º 95, 2000, pág. 140.

(67) Informe especial 1/2001, ya citado, del Tribunal de Cuentas comunitario sobre la iniciativa comunitaria URBAN.

(68) Con más detalle abordo estas cuestiones en mi artículo «Comunidades Autónomas, financiación europea y responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario europeo», *Revista vasca de Administración pública* n.º 31, enero-abril de 2001.

(69) BOE n.º 312, de 30 de diciembre de 1999.

(70) El artículo 161 del Tratado CE, que establece el procedimiento de adopción del Reglamento sobre los Fondos estructurales, tendrá, en el momento en que

entre en vigor el Tratado de Niza, un nuevo párrafo 3.º en virtud del cual «A partir del 1 de enero de 2007 el Consejo decidirá por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, en el caso de que en dicha fecha se hayan adoptado las perspectivas financieras plurianuales aplicables a partir del 1 de enero de 2007 y el correspondiente acuerdo interinstitucional. De no ser así, el procedimiento previsto en el presente párrafo será aplicable a partir de la fecha de su adopción».

(71) Véase la noticia sobre la presentación por España de sus posiciones en el Consejo de Asuntos Generales, de 9 de abril de 2001 (*El País*, de 10 de abril de 2001, pág. 47), y el documento español presentado en estas mismas fechas a la Comisión Europea (*El País*, de 5 de mayo de 2001, pág. 6).

(72) Artículo 3.3 del Reglamento (CEE) 3906/89 sobre el programa PHARE (*DOCE* n.º L 375, de 23 de diciembre de 1989, pág. 11), tal como ha sido modificado por el Reglamento 1266/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo a la coordinación de la ayuda a los países candidatos en el marco de la estrategia de preadhesión (*DOCE* n.º L 161, de 26 de junio de 1999, pág. 68).

(73) Reglamento (CE) n.º 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión (*DOCE* n.º L 161, de 26 de junio, pág. 87).

(74) Reglamento (CE) n.º 1267/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se crea un instrumento de política estructural de preadhesión (*DOCE* n.º L 161, de 26 de junio, pág. 73).

(75) En el *Segundo informe sobre la cohesión de 2001*, opág. cit., pág. 155, se recuerda que «el área de intervención de estos tres instrumentos de preadhesión es similar a la de los Fondos estructurales y de Cohesión. En particular, los fondos con que cuenta el programa PHARE para la «creación de instituciones» van a parar a un programa especial para preparar a los países para la gestión de los Fondos Estructurales y los programas ISPA y SAPARD desempeñan la misma función en relación con el Fondo de Cohesión y la parte estructural del FEOGA. Los proyectos financiados son similares a los que pueden recibir ayuda de los Fondos Estructurales y de Cohesión en los Estados miembros. Las cantidades comprometidas representan una proporción significativa de la inversión actual de las autoridades públicas en los países en cuestión».

(76) Anexo al artículo 12 del Reglamento 1266/1999, antes citado.