

LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS

DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS
Magistrado, Doctor en Derecho

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PRIMERA PARTE. LA REGULACIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS: 1. Las previsiones constitucionales de los fondos europeos 2. La regulación legislativa de los fondos de las Comunidades Europeas (1958-1988) y de los fondos de la Unión Europea (1989-2013). III. SEGUNDA PARTE. LA GESTIÓN DE LOS FONDOS POR LA COMISIÓN EUROPEA: 1. La intervención de la Comisión Europea: la programación de los fondos europeos. 2. La participación de los comités en la gestión de los fondos europeos. 3. La recuperación de los fondos europeos mal gestionados: la liquidación de las cuentas agrarias, las correcciones financieras estructurales y la lucha contra el fraude. IV. TERCERA PARTE. LA GESTIÓN DE LOS FONDOS POR LAS AUTORIDADES NACIONALES: 1. La autonomía de las autoridades nacionales en la gestión de los fondos europeos. 2. La cooperación de las autoridades nacionales y la Comisión en la gestión de los fondos europeos. 3. La subsidiariedad y la implicación de las regiones en la gestión de los fondos europeos. V. CUARTA PARTE. LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS EN ESPAÑA: 1. La batalla entre el Estado y las Comunidades Autónomas por la gestión de los fondos europeos. 2. La regulación española de la gestión de los fondos europeos 3. La gestión de los fondos europeos por las Administraciones españolas. VI. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Los fondos europeos o, más intuitivamente, las «subvenciones de Bruselas» han tenido el mismo o incluso mayor poder de atracción que otros elementos constitutivos y decisivos de la Unión Europea como el mercado común, el euro o la ciudadanía europea. De hecho, estos fondos europeos constituyen la razón de ser de las más importantes políticas comunitarias europeas: por ejemplo, las políticas agrícola y regional, que por sí solas han supuesto en la práctica un gasto superior a las tres cuartas partes de todo el Presupuesto de la Unión. Ahora bien y dada la falta de una estructura administrativa suficientemente desarrollada en la propia Unión, la Comisión Europea ha tenido que apoyarse sustancialmente en las Administraciones nacionales con el fin de canalizar estos fondos europeos. Y, del mismo modo, si bien el Tribunal de Cuentas

europayo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea han ejercido el control financiero externo y el control jurisdiccional de la gestión de los fondos, resulta ineludible la intervención de los tribunales de cuentas nacionales y de los tribunales nacionales para resolver las controversias sobre la gestión de estos fondos y, en determinados supuestos, para atajar la ineficacia, el fraude y la corrupción en la gestión europea y nacional de los fondos europeos.

El examen de la gestión de los fondos europeos requiere, con carácter previo, una serie de precisiones y exige recordar el peculiar modelo federal diseñado por la Unión Europea en sesenta años de canalización de subvenciones, especialmente en el ámbito agrario y de desarrollo económico regional.

Por lo que se refiere a las puntualizaciones, es conveniente subrayar la importancia relativa del Presupuesto de la Unión que no supera el 1,24% del PIB de la Unión Europea¹. Asimismo, los fondos europeos constituyen simplemente una parte de los gastos previstos en dicho presupuesto². De hecho, los distintos y bien conocidos fondos agrarios, sociales o regionales no tienen personalidad sino que únicamente constituyen las partidas de gastos del Presupuesto europeo que tienen su propia regulación en las normas de la Unión Europea que, a su vez, constituyen el marco general de las distintas políticas, en particular y por lo que ahora importa, la política agrícola común (el FEOGA-Garantía y el FEOGA-Orientación sustituidos a partir de 2007 por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER); la política regional y de cohesión (FEDER y Fondo de Cohesión), la política social (Fondo Social Europeo), etc.

Desde el punto de vista organizativo, la gestión de los fondos europeos ofrece un claro ejemplo de los distintos modelos federales que han ensayado parsimoniosamente las Comunidades Europeas y la Unión Europea. Así, por ejemplo, puede considerarse que en los años 70 la Comunidad Económica Europea apuntaba hacia una gestión centralizada en manos de la Comisión Europea de los principales fondos europeos lo que se revelaba en una gestión del Fondo Social Europeo o del FEOGA-Orientación por la propia Comisión Europea que programaba, gestionaba y financiaba directamente los distintos proyectos presentados en Bruselas; sin embargo, las ampliaciones hacia el Sur en los años 80 y, definitivamente, las ampliaciones hacia el Este a principios del siglo XXI, han impuesto definitivamente, debido a la dimensión de una Unión Europea de unos 500 millones de ciudadanos y una Comisión Europea y unas instituciones europeas de unos 40.000 eurofuncionarios, una gestión compartida por la Comisión Europea, que planifica y supervisa, y las autoridades nacionales,

¹ El artículo 3.1 de la Decisión del Consejo 2007/436/CE, Euratom, de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas dispone: «La cantidad total de recursos propios asignados a las Comunidades para financiar créditos de pago anuales no podrá rebasar el 1,24% de la suma de todas las RNB de los Estados miembros» (*DOUE* n° L 163, de 23 de junio de 2007, p. 17).

² Por ejemplo, el artículo 2.2 del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre financiación de la política agrícola común establece: «El FEAGA y el FEADER constituirán partes del presupuesto general de las Comunidades Europeas» (*DOUE* n° L 209, de 11 de agosto de 2005, p. 1).

que participan en la programación y que canalizan los proyectos a sus destinatarios naturales: los agricultores, los desempleados, los emprendedores, etc.

La integración de España en la Unión Europea ofrece, precisamente, un claro ejemplo del equilibrio alcanzado entre las primeras tendencias centralizadoras y las fuerzas descentralizadoras en la gestión de los fondos europeos no solo en su dimensión europea sino también en el contexto de la España de las Autonomías. En efecto, la adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1986 acontece casi al mismo tiempo en que nace el Estado autonómico –las Comunidades Autónomas se constituyen a partir de los Estatutos adoptados entre 1979, en Cataluña y el País Vasco, y 1983 en Castilla y León– por lo que no es de extrañar que el Estado central, que había tenido incontestablemente la voz cantante en la negociación de la adhesión, iniciada en 1979, intentase entre 1986 y 1992 fortalecer su poder en todo lo relativo a la integración, incluida la gestión de los fondos comunitarios europeos. Sin embargo y debido a la especial beligerancia ante el Tribunal Constitucional de Cataluña y el País Vasco, quedó bien claro en 1992 que la gestión de los fondos europeos en España no alteraba el reparto constitucional de competencias y correspondería bien al Estado bien a las Comunidades Autónomas, en virtud de las competencias que hubiesen asumido o que mantuviese por ejemplo en materia de agricultura, de desarrollo económico, de política social, etc., sin perjuicio, desde luego, de la necesaria colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

A continuación propongo examinar el marco normativo general de la Unión Europea, especialmente el vigente, para abordar algunos de los aspectos más significativos de la gestión de los fondos europeos por la Comisión, por las autoridades nacionales y en España teniendo muy en cuenta la implicación de los distintos niveles de gobierno, incluido el regional y el local.

II. PRIMERA PARTE. LA REGULACIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS

Los fondos europeos están regulados en los Tratados constitutivos y su régimen es el resultado de la evolución constitucional de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea. Con el fin de no enmarañar el marco constitucional me referiré al régimen actualmente vigente contenido básicamente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y a los regímenes legales vigentes para el actual marco presupuestario comprendido entre 2007 y 2013.

1. Las previsiones constitucionales de los fondos europeos

Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas previeron la creación o por sí mismos establecieron los fondos europeos: así en el Tratado CEE de 1957 se creó el Fondo Social Europeo (artículo 123 TCEE) al mismo tiempo que se mencionó la posibilidad de crear uno o más fondos de orientación y de garantía agrícolas (artículo 40 TCEE). En los años 60 el fondo europeo por antonomasia será el Fondo Europeo

de Orientación y Garantía Agrícolas, Sección Garantía (FEOGA-Garantía) que de un modo tan extraordinario contribuyó al desarrollo de la política agrícola común. A principios de los años 70 se empieza a desarrollar, mucho más modestamente, el FEOGA-Orientación, dirigido a la mejora de las estructuras agrarias; y como consecuencia de la adhesión del Reino Unido se crea, en 1975 y sin una previsión específica en el Tratado constitutivo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). En esos mismos años de crisis económica se revitaliza la importancia del Fondo Social Europeo.

El Acta Única Europea de 1986 introduce en los Tratados constitutivos el objetivo de cohesión económica y social y encomienda su consecución a los Fondos con finalidad estructural: el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección Orientación, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (artículo 130 B TCEE).

En fin, el Tratado de Maastricht de 1992 completa la panoplia de instrumentos financieros con el Fondo de Cohesión orientando sus intervenciones a conseguir la convergencia para alcanzar la unión económica y monetaria y para financiar infraestructuras de transporte y proyectos medioambientales en los países más atrasados de la Unión.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea codifica la estructura de instrumentos financieros de modo que, por una parte, el artículo 40.3 reproduce la vieja base jurídica para crear «uno o más fondos de orientación y de garantía agrícolas» y que en estos momentos se concretan en el FEAGA y en el FEADER. Del mismo modo, el artículo 162 TFUE se refiere al Fondo Social Europeo que, básicamente, no ha perdido sus objetivos iniciales de «mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida». En fin, el artículo 175.1 TFUE se refiere a los fondos con finalidad estructural, sin impedir que adopten nuevas acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas de la Unión.

De este modo los distintos fondos están vinculados de manera muy estrecha a las distintas políticas de la Unión: el FEAGA a la política agrícola; el FEDER a la política regional; el Fondo Social Europeo a la política social; el FEADER a la política rural y medioambiental, etc.

En el caso del Fondo Social Europeo, el artículo 162 TFUE reproduce el tenor inicial del Tratado CEE y le encomienda: «fomentar, dentro de la Unión, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales». A estas características debe añadirse la calificación como fondo estructural que se le ha otorgado al Fondo Social Europeo desde el Acta Única de 1986.

El artículo 176 TFUE recoge una definición del FEDER conforme al cual: «estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive».

El artículo 177 TFUE se refiere al Fondo de Cohesión y le atribuye la función de «proporciona[r] una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte», lo que corrobora al referirse expresamente en el artículo 171 a las redes transeuropeas y en el artículo 192.5 al apoyo financiero en materia de medio ambiente.

En otros supuestos en que no se hace referencia a específicos fondos, los Tratados constitutivos se refieren a la financiación europea. Así, en el caso del medio ambiente el artículo 192.4 TFUE establece esta limitación constitucional: «Sin perjuicio de determinadas medidas adoptadas por la Unión, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente». En cambio y tratándose de la investigación, desarrollo e innovación, el artículo 4.3 TFUE dispone: «En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya».

2. La regulación legislativa de los fondos de las Comunidades Europeas (1958-1988) y de los fondos de la Unión Europea (1989-2013)

La regulación europea de los fondos europeos se corresponde, básicamente, con la establecida para cada una de las políticas en función de las cuales se diseñan los Fondos agrícolas, el Fondo Social Europeo y los Fondos regional y de cohesión. No obstante y aun cuando sea más modestamente desde el punto de vista financiero, se han creado numerosos instrumentos financieros dentro de cada una de las políticas que por referirse a las más significativas del Presupuesto de la Unión serían: el Fondo Europeo de la Pesca como instrumento de la política pesquera³, el programa Life+ en materia medio ambiental⁴, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización en la política de empleo⁵, el Fondo Europeo para los Refugiados en la política de inmigración⁶, etc.

No obstante y por lo que se refiere a la configuración de la gestión de los fondos, se aprecian, básicamente, dos etapas: una primera fundacional que se correspondería con las tres primeras décadas de las Comunidades Europeas y que podría alcanzar

³ Reglamento (CE) n° 1198/2006 del Consejo, de 27 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Pesca (*DOUE* n° L 223 de 15 de agosto de 2006, p. 1).

⁴ Reglamento (CE) n° 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+) (*DOUE* n° L 149 de 9 de junio de 2007, p. 1).

⁵ Reglamento (CE) n° 1927/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (*DOUE* n° L 406 de 30 de diciembre de 2006, p. 1).

⁶ Decisión n° 573/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios» (*DOUE* n° L 144 de 6 junio de 2007, p. 1).

hasta 1988, caracterizada por la búsqueda en cada política comunitaria y en cada fondo de una identidad y un modo de actuar propios pero con numerosas lagunas en cuanto al diseño y, de manera especial, en relación con la supervisión de la gestión; y la segunda, a partir de 1989 y hasta la actualidad, que coincidiría con los desarrollos de la Unión Europea, y que se puede caracterizar por una mayor coordinación entre los fondos y una mejor atención a la eficacia y al control tanto de la Comisión como de las autoridades nacionales.

Los fondos en las Comunidades Europeas y hasta 1988 surgen siguiendo la dinámica propia de cada política comunitaria europea: primero, sin duda, la política agrícola que durante los años 60 se desarrolló de un modo extraordinario y a finales de los 70 alcanzaba su máximo apogeo y empezada lenta pero inexorablemente su decadencia después de haber dispuesto de casi el 80% de todo el Presupuesto comunitario⁷. Simultáneamente pero de un modo más discreto en el ámbito de la política social, el Fondo Social Europeo intentó, sin éxito, una autonomía y una gestión directa por parte de la Comisión Europea. Y con un gran empuje progresivo en los años 70 la política regional surgió al calor de la integración en 1973 del Reino Unido, principalmente, y conoció un considerable impulso del FEDER en los años 80 con la ampliación a los países del Sur de Europa (Grecia, España y Portugal).

Es precisamente en 1989 cuando se inicia la segunda etapa de coordinación de los fondos agrícolas y de los fondos estructurales, acompasando su ritmo con la adopción de las sucesivas perspectivas financieras de lo que se caracterizaría a partir de 1992 como Unión Europea y en la que la desproporcionada importancia de la política agrícola sería compensada paulatinamente con el creciente peso asumido por los fondos estructurales. Ciertamente, las adhesiones en 1995 de Suecia, Finlandia y Austria, apenas cambiaron la situación; sin embargo, la ampliación a los Países de Europa central y oriental en 2004 y en 2007 determinó una orientación definitiva e irreversible de una gestión compartida por la Comisión y las autoridades nacionales en una Unión de 27 Estados miembros.

Desde el momento en que se empezaron a adoptar las perspectivas financieras, la regulación de los fondos más significativos, agrícolas y estructurales, ha sido paralela traduciéndose, básicamente y desde 1988, en la adopción de un Reglamento relativo a los fondos agrícolas, otro Reglamento general sobre los fondos estructurales y sendos Reglamentos de aplicación del FEDER, del Fondo Social Europeo y del Fondo de Cohesión.

Así ocurre con la programación financiera para 1989-1993 (Paquete Delors I) y para 1993-1999 (Paquete Delors II) en la que se ensaya la nueva regulación de los fondos europeos, constituida por el Reglamento marco de los fondos estructurales⁸

⁷ Reglamento 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola comunitaria (*DOCE* n° L 94, de 28 de abril de 1970, p. 13; EE 03, vol. 03, p. 220).

⁸ Reglamento 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (*DOCE* n° L 185, de 15 de julio de 1988, p. 9).

y por varios Reglamentos de aplicación⁹ y que, con mejoras, constituye la base del actual marco reglamentario de los fondos agrícolas y estructurales.

El siguiente periodo se inicia con la propuesta del presidente de la Comisión, Jacques SANTER, plasmada en la denominada Agenda 2000 para el período de programación 2000-2006 gestionado por la Comisión Europea presidida por Romano PRODI, y caracterizado por una especial atención al control del fraude y a la lucha contra la corrupción en la gestión de los fondos, apreciándose una convergencia entre la regulación de los fondos agrícolas de garantía y de orientación¹⁰ y los fondos estructurales¹¹.

Y la misma tónica continuista se mantiene en la aplicación de las perspectivas financieras 2007-2013 de la actual etapa del presidente José Manuel DURÃO BARROSO. Precisamente en este periodo los dos reglamentos básicos de la política agrícola son el Reglamento 1290/2005 relativo al FEAGA¹² y el Reglamento 1698/2005 sobre el FEADER¹³; que se completan con el Reglamento 1083/2006 de los fondos estructurales (FEDER y Fondo Social Europeo)¹⁴ y el Reglamento 1084/2006 del Fondo de Cohesión¹⁵.

⁹ Reglamento 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2053/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes; Reglamento 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional; Reglamento 4255/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo; y Reglamento 4256/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación (*DOCE* n° L 374, de 31 de diciembre de 1988, pp. 1-28).

¹⁰ Reglamento 1258/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la política agrícola común (*DOCE* n° L 160, de 26 de junio de 1999, p. 103) y Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (*DOCE* n° L 160, de 26 de junio de 1999, p. 80).

¹¹ Reglamento 1260/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los fondos estructurales (*DOCE* n° L 161, de 26 de junio de 1999, p. 1).

¹² Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre financiación de la política agrícola común (*DOUE* n° L 209, de 11 de agosto de 2005, p. 1).

¹³ Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) (*DOUE* n° L 277, de 21 de octubre de 2005, p. 1).

¹⁴ Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999; el Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1783/1999 (*DOUE* n° L 210, de 31 de julio de 2006, p. 25, p. 1, y p. 12, respectivamente).

¹⁵ Reglamento (CE) n° 1084/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1164/94 (*DOUE* n° L 210, de 31 de julio de 2006, p. 79).

La futura regulación de los fondos europeos para el período 2014-2010 se hará de conformidad con los procedimientos legislativos establecidos por el Tratado de Lisboa de modo que corresponderá al Parlamento Europeo y al Consejo, previo informe del Comité Económico Social y por lo general también del Comité de las Regiones, establecer el marco legislativo de los fondos agrícolas (artículo 43 TFUE), del Fondo Social Europeo (artículo 164 TFUE) y de los fondos estructurales y de cohesión (artículos 177 y 178 TFUE).

Ahora bien, la regulación específica de los fondos europeos debe completarse en todo caso con las normas relativas a la gestión financiera contenidas en el Reglamento financiero general¹⁶. En resumen y por referirse al Presupuesto de 2011 un 76,20% de los fondos europeos son fondos agrícolas, estructurales y de cohesión. Por una parte, el FEAGA canaliza aproximadamente un 32,30% del presupuesto de la Unión; otro 10,20% adopta la forma de FEADER; el FEDER representa un 20,4%; el Fondo Social Europeo supone el 7,10%; y, en fin, el Fondo de Cohesión constituye el 6,20% de todo el presupuesto europeo para 2011.

En cambio, la financiación de la investigación y desarrollo se gestiona de manera centralizada por la Comisión Europea lo que en 2011 supone aproximadamente un 3,30% del Presupuesto de la Unión. En el caso de los demás instrumentos financieros su dotación presupuestaria resulta en términos generales y en comparación con los fondos agrícolas y estructurales muy poco significativa¹⁷.

III. SEGUNDA PARTE. LA GESTIÓN DE LOS FONDOS POR LA COMISIÓN EUROPEA

Hoy en día la gestión de los fondos europeos se lleva a cabo en la Unión conforme a un modelo de ejecución compartida entre la Comisión Europea y los Estados miembros. Ciertamente, los «métodos de ejecución» podrían responder, por utilizar la clasificación europea, a la ejecución centralizada, en manos de la Comisión Europea, pero finalmente se ha generalizado una ejecución compartida con los Estados miembros¹⁸.

¹⁶ Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (*DOUE* n° L 248, de 16 de septiembre de 2002, p. 1), que sustituye la versión, modificada en numerosas ocasiones, de 1977.

¹⁷ Parlamento Europeo, Aprobación definitiva del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2011, 2011/125/UE, Euratom, de 15 de diciembre de 2010 (*DOUE* n° L 68, de 15 de marzo de 2011, p. I/1).

¹⁸ El considerando 16 del preámbulo del Reglamento financiero explica: «En cuanto a la ejecución del presupuesto, es preciso determinar claramente los distintos métodos de ejecución posibles: ejecución centralizada por la Comisión, ejecución compartida con los Estados miembros o descentralizada con terceros países beneficiarios de ayudas exteriores, o bien, por último, ejecución conjunta

Ahora bien, durante una primera etapa, hasta 1988, se observa una clara tendencia a concentrar en manos de la Comisión Europea todo el proceso de gestión de los fondos. Así ocurrió, por ejemplo, con el Fondo Social Europeo. En efecto, la única regulación específica de los Tratados constitutivos sobre la gestión de los fondos se refiere al Fondo Social Europeo. El antiguo artículo 147 TCE y el ahora vigente 163 TFUE dispone: «La administración del Fondo corresponderá a la Comisión. En dicha tarea, la Comisión estará asistida por un Comité, presidido por un miembro de la Comisión y compuesto por representantes de los Gobiernos, de las organizaciones sindicales de trabajadores y de las asociaciones empresariales».

Sin embargo, el aumento del presupuesto de la Unión, las sucesivas ampliaciones y la escasa capacidad de la Comisión Europea para gestionar numerosísimos proyectos aconsejaron una mayor y más decidida gestión compartida por la Comisión Europea y las autoridades nacionales¹⁹. A este respecto, 1999 puede considerarse un punto de inflexión cuando sendos informes de un comité de expertos nombrado por el Parlamento Europeo obligaron a dimitir a la Comisión Europea presidida por Jacques SANTER y exigieron una mejora de los procedimientos de gestión y de control tanto de la Comisión como de las autoridades nacionales²⁰.

Los Tratados constitutivos siempre han dejado un amplio margen de actuación a la Comisión Europea. De hecho, el vigente artículo 17 TUE atribuye a la Comisión la función de velar por la aplicación de los Tratados y las medidas adoptadas por las instituciones en virtud de estos, supervisar la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y ejecutar el presupuesto y gestionar los programas. En cualquier caso y como proclama respecto del sistema institucional de la Unión el artículo 298.1 TFUE: «En el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente».

En lo que se refiere a los fondos europeos y prescindiendo de las especificidades de cada política, la Comisión Europea, después de numerosas experiencias y ensayos, se ha reservado, en sustancia, las funciones de programación, de ejecución general bajo la supervisión de los comités integrados por representantes nacionales y de la liquidación de las cuentas o la aplicación de correcciones financieras en el caso de irregularidades.

con organizaciones internacionales»; lo que se refleja en la clasificación del artículo 53 y se desarrolla en los artículos siguientes.

¹⁹ Según los datos del Presupuesto general para la Unión de 2011, las instituciones europeas cuentan con 40.603 funcionarios, de los cuales 25.613 prestan servicios en la Comisión (*DOUE* n° L 68 de 2011, ya citado, p. I-115).

²⁰ Comité de Expertos Independientes, *Premier Rapport sur les allégations de fraude, de mauvaise gestion et de népotisme à la Commission européenne, Bruselas, 15 de marzo de 1999*; y *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.

1. La intervención de la Comisión Europea: la programación de los fondos europeos

La intervención de la Comisión Europea en la gestión de los fondos consiste básicamente en llevar a cabo, en coordinación con los Estados miembros, una prolija programación de las intervenciones financieras que, por lo general, requiere la cofinanciación por parte de las autoridades nacionales. Esto supone la aplicación y la supervisión de un régimen más o menos complejo según cada una de las políticas. De este modo, solo en supuestos muy excepcionales, como es el caso de la política de investigación, y para un porcentaje cada vez más pequeño de los fondos europeos la gestión implica el examen de los proyectos y la concesión directa por parte de la Comisión Europea de las subvenciones, lo que supondría, asimismo, que los eventuales litigios por denegación de los fondos se ventilasen en primera instancia ante el Tribunal General y en casación ante el Tribunal de Justicia²¹.

En cambio, la gestión compartida es el modelo elegido para la aplicación de la política de sostenimiento de precios agrarios y de apoyo a la producción, lo que se ha canalizado a través del FEOGA-Garantía y a partir de 2007 a través del FEAGA.

Por una parte, en cuanto se refiere a la financiación ha sido tradicionalmente un ámbito sujeto a la exclusiva intervención financiera europea; sin embargo, también desde 2007 la idea es propiciar en algunas de las actuaciones la cofinanciación de las autoridades nacionales. Ahora bien, la gestión se encomienda a los distintos organismos nacionales pagadores que se someten a unos requisitos establecidos por el legislador europeo y supervisados por la Comisión.

Para la financiación del FEOGA-Orientación, calificado como fondo estructural, la financiación se ha hecho sustancialmente a través de la programación. Por esa misma razón, el FEADER interviene en estos momentos a través de los programas de desarrollo rural²².

En el caso de los Fondos estructurales y de Cohesión, la Comisión Europea es el eje de la programación. De conformidad con el apartado 24 del preámbulo del Reglamento general: «La programación plurianual ha de orientarse hacia la consecución de los objetivos de los fondos, garantizando la disponibilidad de los recursos financieros necesarios, así como la coherencia y continuidad de la acción conjunta de la Comunidad y los Estados miembros». Del mismo modo, el artículo 10 del Reglamento general establece: «Los objetivos de los fondos se llevarán a cabo en el marco de un sistema de programación plurianual organizado en varias etapas que comprenderán la definición de las prioridades, la financiación y un sistema de gestión y de control».

²¹ David ORDÓÑEZ SOLÍS, «La financiación europea de la investigación en España», en Begoña SESMA y Antonio ARIAS, *Gestión y fiscalización de la investigación*, Universidad de Oviedo, 2006, pp. 223-260.

²² Según los datos del Tribunal Europeo de Cuentas, Informe Anual sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2010, acompañado de las respuestas de las instituciones (*DOUE* n° C 326, de 10 de noviembre de 2011, p. 207) en 2010 eran aplicables 94 programas de desarrollo rural.

El programa operativo constituye actualmente el eje de la programación y así lo define el Reglamento general de los fondos estructurales: «documento presentado por un Estado miembro y aprobado por la Comisión, en el que se recoge una estrategia de desarrollo que contiene un conjunto coherente de prioridades para cuya realización se precisará ayuda de alguno de los Fondos».

Por cuanto se refiere a la gestión directa de los proyectos por la Comisión Europea, el paso del tiempo ha aconsejado que esta interviniese solo excepcionalmente. Inicialmente en los años 90 se previeron las medidas innovadoras a cargo exclusivamente de la Comisión Europea hasta un límite del 1% (por ejemplo, en el FEDER o en el FEOGA-Orientación y el 0,5% en el FSE); sin embargo, y en la actual etapa de programación se ha rebajado aún más el límite de gestión directa por la Comisión Europea hasta el 0,25% como establece el artículo 24 del vigente Reglamento general de los fondos estructurales²³.

Ahora bien y sea cual sea el procedimiento de programación o de canalización de los fondos europeos, finalmente es la Comisión Europea la que aprueba la concesión de la ayuda comunitaria correspondiente. En este sentido lo ha expresado la jurisprudencia europea conforme a la cual: «el pago de las ayudas financieras se realizará de conformidad con los compromisos presupuestarios adoptados basándose en la decisión por la que se apruebe la acción correspondiente»²⁴.

2. La participación de los comités en la gestión de los fondos europeos

Aun cuando se utilicen categorías del Derecho nacional, la Comisión Europea no es propiamente el ejecutivo de la Unión Europea²⁵. Ciertamente, las instituciones de la Unión Europea pueden optar por una ejecución europea centralizada y, por regla general, se encomendará a la Comisión Europea. Pero también cabría excepcional y justificadamente conferir o reservar la ejecución al Consejo, y en los términos que ahora prevé el artículo 291.2 TFUE. Esta es la razón de que, primero de manera singular y especialmente en la política agrícola en los años 60, y luego a partir del Acta Única de 1986 se estableciesen «modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión» a través de los distintos comités²⁶.

²³ Para las primeras experiencias hasta la primera reforma de los fondos, véase mi estudio *Fondos estructurales europeos: régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 83-86.

²⁴ Tribunal General de la Unión Europea, sentencia de 3 de marzo de 2011, Portugal/Comisión (corrección de la subvención global del FEDER a la inversión local por importe de 8.086.424,04 euros) (T-387/07, apartado 115); que ha sido apelada ante el Tribunal de Justicia (C-246/11).

²⁵ Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR, «El Poder ejecutivo europeo», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 18, primer semestre de 2010, Madrid, pp. 121-150.

²⁶ Reglamento (UE) nº 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de

Pues bien, para los supuestos en que se confiera la ejecución a la Comisión se ha desarrollado, primero informalmente y luego detalladamente, el procedimiento de comités o comitología que supone la participación de unos determinados comités en las tareas de ejecución encomendadas por los titulares del poder legislativo a la Comisión Europea.

La esencia de los procedimientos de los comités se aprecia atendiendo a la composición, integrada por representantes del Consejo, funcionarios nacionales de cada uno de los Estados miembros, más el representante de la Comisión Europea. Estos comités se constituyen como mecanismos de control del Consejo, de los Estados miembros, sobre la Comisión Europea; pero también pueden reputarse como un ámbito de estrecha colaboración entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales²⁷.

También en la gestión de los fondos europeos se ha generalizado el procedimiento de comitología de modo que la Comisión Europea está asistida por el Comité de los fondos agrícolas, el Comité de coordinación de los Fondos [estructurales] y el Comité del Fondo Social Europeo. Pero, por otra parte, es habitual que la creación de un nuevo fondo o de un nuevo instrumento de financiación determine la creación de su propio comité; esto es lo que ocurre, por ejemplo, con el Comité del Life+.

La composición de los comités suele responder, con pequeñas diferencias, al mismo esquema: los representantes de los Estados miembros y un miembro de la Comisión Europea.

En fin, esta práctica de los comités se ha extendido también a la propia ejecución por las autoridades nacionales con el fin de incluir a los representantes de los distintos niveles de gobierno implicados y, en casos muy precisos, a los interlocutores sociales y demás interesados. El ejemplo más significativo es el de los comités de seguimiento.

No obstante, debe señalarse que la función de estos comités es totalmente distinta del procedimiento de comitología de carácter netamente institucional. Sin embargo y como señala el Tribunal de Justicia, la Comisión «no debe limitarse, en el ejercicio de sus competencias de seguimiento, a ejercer únicamente una función de apoyo para la realización de la intervención comunitaria, sino que, en vista del sistema de cooperación subyacente al régimen establecido por el Reglamento nº 4253/88, debe atraer la atención de las autoridades competentes cuando descubra irregularidades cometidas

control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DOUE nº L 55, de 28 de febrero de 2011, p. 13).

²⁷ TJCE, Conclusiones del Abogado General L.A. Geelhoed, de 3 de octubre de 2002, Comisión Parlamento y Consejo (Reglamento LIFE) (C-378/00, Rec. p. I-937), donde expone la evolución de la comitología (apartados 57 a 65) y se ofrece esta definición: «Se entiende por comitología un procedimiento de adopción de decisiones en el que comités constituidos por representantes de los Estados miembros y presididos por un representante de la Comisión asisten a dicha institución y la asesoran en la ejecución de las tareas que le han sido encomendadas por el legislador comunitario. De este modo, la Comisión puede contar, de modo práctico, con el necesario asesoramiento prestado por expertos nacionales en asuntos de contenido muy técnico. Simultáneamente, los Estados miembros mantienen cierto control sobre el modo en el que la Comisión cumple su función ejecutiva y, en determinadas circunstancias, el Consejo también puede participar en las medidas de ejecución» (apartado 1).

por las empresas afectadas, la circunstancia de que no haya actuado así en el caso de autos es irrelevante a efectos de la legalidad de la Decisión controvertida»²⁸.

En definitiva, los comités de seguimiento suponen un interesante mecanismo de cooperación entre la Comisión y los Estados miembros y, más en particular, de la Comisión, el Estado central y demás niveles de gobierno, así como de los interlocutores sociales.

3. La recuperación de los fondos europeos mal gestionados: la liquidación de las cuentas agrarias, las correcciones financieras estructurales y la lucha contra el fraude

La supervisión de la gestión financiera de los fondos europeos por parte de la Comisión se ha realizado a través de la liquidación de las cuentas de cada fondo o de la aplicación de las correspondientes correcciones financieras. La liquidación de cuentas surge en la gestión del FEOGA-Garantía y se ha generalizado, con las adaptaciones pertinentes, en la gestión de los Fondos estructurales.

El propio Tribunal de Justicia ha consagrado el principio que inspira este ámbito subrayando: «la financiación por parte del FEOGA de los gastos efectuados por las autoridades nacionales se rige por la regla según la cual sólo los gastos efectuados de conformidad con las normas comunitarias son soportados por el presupuesto de la Unión»²⁹. Y la misma regla se aplica, como es obvio, a los Fondos estructurales y de cohesión³⁰.

De manera complementaria se han establecido órganos que a través de procedimientos específicos luchan contra el fraude y la corrupción en relación con la gestión de los fondos europeos. A tal efecto la Comisión Europea creó en 1999 la Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF) y el Tratado de Lisboa ha consagrado la Fiscalía Europea.

La práctica en la gestión del FEOGA se ha realizado a través de la liquidación de cuentas y, más precisamente, de la liquidación de conformidad que, en los términos

²⁸ TJUE, sentencia de 25 de marzo de 2010, Sviluppo Italia Basilicata SpA/Comisión (C-414/08 P, Rec. p. I-2559, apartado 103).

²⁹ El Tribunal General de la Unión Europea se refiere en su sentencia de 22 de septiembre de 2011, Comisión / España (correcciones financieras del Feoga-Orientación en el Programa Operativo de Castilla y León por la que se redujo la ayuda concedida en 6.959.950,60 euros) (T-67/10, apartado 23); a la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1993, Italia/Comisión (C-55/91, Rec. p. I-4813, apartado 67).

³⁰ Tribunal General, sentencia, de 18 de junio de 2010, Luxemburgo / Comisión (recuperación ayudas del FSE y del programa Equal) (T-549/08): «de la jurisprudencia se desprende que la regla según la cual sólo los gastos efectuados de conformidad con las normas comunitarias son soportados por el presupuesto comunitario es también aplicable a la concesión de una ayuda financiera a cargo del FSE (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 2005, Irlanda/Comisión, C-199/03, Rec. p. I-8027, apartado 26)» (apartado 45).

del artículo 31.1 del Reglamento 1290/2005, consiste en que la Comisión determine «los importes que deban excluirse de la financiación comunitaria cuando compruebe que algunos de los gastos [...] no se han efectuado de conformidad con la normativa comunitaria».

A tal efecto, se establece un procedimiento contradictorio con los Estados miembros (procedimiento de conciliación) que finalmente concluye con la decisión de la Comisión Europea excluyendo de la financiación europea los importes a cargo del presupuesto comunitario cuando compruebe que las irregularidades o la no recuperación se deban a irregularidades o negligencias imputables a la administración o a un servicio u organismo de un Estado miembro; y cuando considere que la justificación del Estado miembro no es suficiente para justificar su decisión de suspender el procedimiento de recuperación. Estas decisiones de exclusión de la financiación son impugnadas habitualmente en primera instancia ante el Tribunal General y en casación ante el Tribunal de Justicia.

El Tribunal de Justicia ha establecido a título de principio la siguiente regla: «cuando la Comisión compruebe que las cuentas de los organismos pagadores incluyen gastos efectuados en desacuerdo con las normas comunitarias que rigen la organización común del mercado de que se trate, está facultada para deducir de ello todas las consecuencias y, por ende, para introducir correcciones financieras en las cuentas anuales de los organismos pagadores desde la fase de su decisión relativa a la liquidación de las cuentas»³¹.

Las correcciones financieras se han desarrollado en la práctica de la gestión de los fondos estructurales. En este caso se prevén correcciones financieras de los Estados miembros y de la Comisión Europea. La aplicación de las correcciones financieras está en función de las irregularidades que define el artículo 2.7 del Reglamento general de los fondos estructurales como «toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una actuación u omisión de un agente económico y que tenga, o que pueda tener, por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión Europea al cargarle un gasto injustificado».

En el ámbito de los fondos estructurales, el Reglamento general establece dos tipos de correcciones: las nacionales, encomendadas a los Estados miembros; y, subsidiariamente, las comunitarias, que realiza la Comisión Europea.

En primer lugar, corresponde a los Estados miembros la responsabilidad de investigar las irregularidades, debiendo actuar cuando haya pruebas de una modificación importante que afecte a la naturaleza o a las condiciones de desarrollo o de control de las operaciones o de los programas operativos (artículo 98.1). En este caso y de acuerdo con el artículo 98.2 del Reglamento general de los fondos estructurales la corrección consistirá en la supresión total o parcial de la contribución pública del programa operativo en función de la naturaleza y la gravedad de las irregularidades y las pérdidas financieras que estas acarreen al fondo.

³¹ TJCE, sentencia de 9 de junio de 2005, España/Comisión (liquidación de cuentas del FEOGA de 2001) (C-287/02, Rec. p. I-5093, apartado 35).

Subsidiariamente, la Comisión intervendría, de conformidad con el artículo 99.1 del Reglamento de los fondos estructurales, si, una vez efectuado el examen necesario, comprueba que existen fallos graves en los sistemas de gestión y control del programa que suponen un riesgo para la contribución comunitaria ya abonada; el gasto incluido en una declaración de gastos certificada es irregular y no ha sido corregido por el Estado miembro antes de la incoación del procedimiento de corrección previsto en el presente apartado; o un Estado miembro no ha cumplido con sus obligaciones en virtud del artículo 98 antes de la incoación del procedimiento de corrección previsto en el presente apartado. Y en virtud del artículo 99.2 del Reglamento de fondos estructurales «la Comisión basará sus correcciones financieras en casos concretos de irregularidad que se hayan detectado, y tendrá en cuenta la posible naturaleza sistémica de la irregularidad a fin de determinar si debe aplicarse una corrección a tanto alzado o procederse a una extrapolación».

En principio, las correcciones financieras no tienen carácter sancionador lo que, en principio, resulta determinante del alcance del control judicial. Así, lo recordaba el Tribunal de Justicia: «tal corrección financiera tiene por objeto evitar que el FEOGA se haga cargo de importes que no han servido para financiar un objetivo perseguido por la normativa comunitaria controvertida y, por consiguiente, no constituye una sanción»³². En todo caso, el Tribunal de Justicia también ha admitido que una gestión eficaz de las ayudas comunitarias justifica, para disuadir comportamientos fraudulentos, que se apliquen devoluciones de subvenciones que sólo estén parcialmente afectadas por irregularidades³³.

Del mismo modo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha insistido en la atenuación de la carga de la prueba que pesa sobre la Comisión Europea fundamentándola en que «no está obligada a probar de forma exhaustiva la insuficiencia de los controles efectuados por los Estados miembros, sino que le basta con demostrar que tiene dudas serias y razonables sobre los controles efectuados por las autoridades nacionales. Esta atenuación de la carga de la prueba en favor de la Comisión se explica por el hecho de que el Estado se encuentra en mejor situación para recoger y comprobar los datos necesarios para la liquidación de las cuentas del FEOGA, y, en consecuencia, le incumbe probar detallada y completamente la realidad de sus controles y, en su caso, la inexactitud de las afirmaciones de la Comisión»³⁴.

³² TJCE, sentencia de 11 de enero de 2001, Grecia/Comisión (C-247/98, Rec. p. I-1, apartados 13 y 14); sentencia de 9 de septiembre de 2004, Grecia/Comisión (C-332/01, Rec. p. I-7699, apartado 63); y sentencia de 24 de abril de 2008, Bélgica/Comisión (liquidación de cuentas del FEOGA-Garantía) (C-418/06 P, Rec. p. I-3047, apartado 154).

³³ TJCE, sentencia de 19 de enero de 2006, Comunità montana della Valnerina/Comisión (C-240/03 P, Rec. p. I-731, apartado 142).

³⁴ TJCE, sentencia de 19 de septiembre de 2002, Alemania/Comisión, C-377/99, Rec. p. I-7421, apartado 95); de 18 de septiembre de 2003, Reino Unido/Comisión (C-346/00, Rec. p. I-9293, apartado 35); y TPICE, sentencia de 1 de julio de 2009, España/Comisión (gastos excluidos de financiación: lino textil, cáñamo y plátanos) (T-259/05, Rec. p. II-95, apartado 112).

La lucha contra el fraude de los intereses financieros de la Unión Europea tiene como uno de sus ámbitos naturales la gestión de los fondos europeos. Los instrumentos más característicos de la lucha contra el fraude son la Oficina Europea contra el Fraude (OLAF) y la represión penal de los delitos contra los intereses financieros de la Unión Europea que, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, se ha visto reforzada por la creación de la Fiscalía Europea.

La OLAF fue creada por la Comisión Europea en 1999 y se ha constituido como organismo independiente y competente para supervisar, por una parte, la actuación de otras instituciones y órganos de la Unión³⁵; y, por otra parte, de las autoridades nacionales. En efecto, la OLAF puede llevar a cabo investigaciones en los Estados miembros y, de conformidad con los acuerdos de cooperación vigentes, en los terceros países (investigaciones externas), así como en las instituciones, órganos y organismos comunitarios (investigaciones internas)³⁶.

El artículo 325.1 TFUE ha establecido una previsión de colaboración entre la Unión Europea y los Estados miembros para combatir el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión y a tal efecto exige que las medidas, generalmente de carácter penal tengan un efecto disuasorio y ofrezcan una protección eficaz. La armonización de las legislaciones nacionales se ha realizado a través de dos convenios relativos a las cuestiones penales³⁷ y de un reglamento comunitario respecto de las infracciones y sanciones administrativas³⁸.

Por una parte, los dos convenios se adoptaron en el marco del antiguo pilar intergubernamental de la cooperación policial y judicial en materia penal y se refieren a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europea mediante las le-

³⁵ Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom, de 28 de abril de 1999 (*DOCE* n° L 136, de 31 de mayo de 1999, p. 20); respecto de la independencia y el alcance de la supervisión véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2003, Comisión/BCE (C-11/00, Rec. p. I-7147) y Comisión/BEI (C-15/00, Rec. p. I-7281).

³⁶ Reglamento (CE) n° 1073/1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, y el Reglamento (Euratom) n° 1074/1999 del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativos a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (*DOCE* n° L 136, de 31 de mayo de 1999, p. 1).

³⁷ Convenio de 26 de julio de 1995 sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europea mediante las legislaciones penales nacionales (*DOCE* n° C 316, de 27 de noviembre de 1995, p. 48) y Convenio de 26 de mayo de 1997 relativo a la lucha contra la corrupción en la que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o funcionarios de los Estados miembros de la Unión Europea (*DOCE* n° C 195, de 25 de junio de 1997, p. 2). Estos convenios se completaron con dos protocolos: Primer Protocolo del Convenio para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (*DOCE* n° C 313, de 23 de octubre de 1996, p. 1) y Segundo Protocolo del Convenio para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (*DOCE* n° C 221, de 19 de julio de 1997, p. 11).

³⁸ Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (*DOCE* n° L 312, de 23 de diciembre de 1995, p. 1).

gislaciones penales nacionales. El objetivo de estos Convenios es convertir el comportamiento fraudulento contra los intereses financieros de la Unión «en infracción penal sujeto a sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias, sin perjuicio de que puedan aplicarse otras sanciones en los casos que corresponda, y de la necesidad, al menos en los casos más graves, de que dicho comportamiento pueda ser castigado con la privación de libertad que pueda dar lugar a la extradición».

Por otra parte, el Reglamento 2988/95 establece dos tipos de mecanismos de protección: las medidas y las sanciones. Las medidas consisten en la obligación de abonar las cantidades debidas o de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas o en la pérdida total o parcial de la garantía constituida y se basan en el principio conforme al cual: «Como norma general, toda irregularidad dará lugar a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente». Y las sanciones previstas en el Reglamento son de carácter administrativo y pueden adoptar estas modalidades: una multa administrativa, una cantidad superior a las sumas indebidamente percibidas o eludidas, incrementada, en su caso, con intereses, la privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria.

En suma, ha de tenerse en cuenta esta advertencia del Tribunal de Justicia en la sentencia, antes citada, *Sviluppo Italia Basilicata*: «si el fraude justifica el aumento de la reducción que debe operarse sobre el importe de la ayuda inicialmente concedida, la ausencia de fraude no constituye una razón que pueda justificar el mantenimiento de subvenciones que no son utilizadas de conformidad con las normas aplicables» (apartado 134).

Por lo que se refiere a la Fiscalía Europea, el artículo 86.2 TFUE le otorga expresamente las facultades de «descubrir a los autores y cómplices de infracciones que perjudiquen a los intereses financieros, para incoar un procedimiento penal y solicitar la apertura de juicio contra ellos [y] para ejercer ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción penal relativa a dichas infracciones».

IV. TERCERA PARTE. LA GESTIÓN DE LOS FONDOS POR LAS AUTORIDADES NACIONALES

La ejecución del Derecho de la Unión depende, tal como lo señala el artículo 197 TFUE, de la aplicación efectiva por los Estados miembros y la implicación de las autoridades nacionales es esencial para el buen funcionamiento de la Unión. Esto es lo que ocurre precisamente en la gestión de los fondos europeos donde se pueden examinar los principios que informan esa ejecución: la autonomía, la cooperación y la subsidiariedad. Por ejemplo, el Reglamento general de los fondos estructurales señala en el apartado 65 de su preámbulo: «De conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la responsabilidad principal de la ejecución y del control de las intervenciones debe corresponder a los Estados miembros».

1. La autonomía de las autoridades nacionales en la gestión de los fondos europeos

La gestión de los fondos europeos se lleva a cabo por los Estados miembros de acuerdo con el principio de autonomía institucional y procedimental. No obstante, la regulación europea ha modelado paulatinamente los órganos administrativos estableciendo una cierta homogeneidad en esta ejecución o gestión compartida por la Comisión Europea y las autoridades nacionales.

Así ocurre con la gestión de los fondos agrícolas de tal modo que, si bien en cada uno de los 27 Estados miembros adoptan su propia configuración jurídica, en realidad son 81 organismos pagadores nacionales de la política agrícola común que responden a un mismo patrón comunitario europeo y lo mismo ocurre en la gestión de los fondos estructurales y de cohesión donde el eje de su aplicación está en la autoridad de gestión única para cada programa operativo³⁹.

A esta autonomía en la gestión de los fondos europeos se refiere la jurisprudencia europea subrayando el «amplio margen de apreciación» de las autoridades nacionales. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha señalado en la sentencia, de 24 de junio de 2010, Pontini: «Se desprende claramente de la normativa comunitaria relativa al SIGC [sistema integrado de gestión y control], a la protección de los intereses financieros de las Comunidades y a la financiación de la PAC, que a los Estados miembros les corresponde la tarea de adoptar las medidas idóneas para garantizar la correcta ejecución del SIGC y están obligados, en particular, a tomar las medidas necesarias para cerciorarse de que las operaciones financiadas por las Comunidades en general, y por el FEOGA en particular, se ejecutan realmente y de manera correcta, así como para prevenir y hacer frente a las irregularidades»⁴⁰.

La autonomía institucional y procedimental en materia de gestión de fondos europeos significa que se pueden producir diferencias admisibles en la ejecución de las políticas comunitarias europeas. Así se ha puesto de manifiesto en la sentencia de 16 de julio de 2009, Horvath, donde el Tribunal de Justicia, a requerimiento de un tribunal británico, admite diferencias en la aplicación de los fondos europeos⁴¹.

En este supuesto, el Tribunal de Justicia, por una parte, reconoce que el propio legislador comunitario ha conferido a los Estados miembros «la posibilidad de tener en cuenta las diferencias regionales que existen en su territorio» y en este sentido: «cuando las disposiciones del Tratado o de los Reglamentos reconocen facultades a los Estados miembros o les imponen obligaciones en el marco de la aplicación del Derecho comunitario, la forma en que los Estados pueden atribuir el ejercicio de tales

³⁹ Tribunal Europeo de Cuentas, *Informe Anual sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2010, acompañado de las respuestas de las instituciones*, antes citado (datos de finales de 2010), p. 75.

⁴⁰ TJUE, sentencia de 24 de junio de 2010, Pontini y otros (C-375/08, pendiente de publicación en la Recopilación, apartado 75).

⁴¹ TJCE (Gran Sala), sentencia de 16 de julio de 2009, Horvath (C-428/07, Rec. p. I-6355).

facultades y el cumplimiento de dichas obligaciones a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado» (apartado 49).

Asimismo, el Tribunal de Justicia subraya en estos términos el alcance de la autonomía de las autoridades nacionales: «según reiterada jurisprudencia, cada Estado miembro es libre de repartir las competencias en el plano interno y de ejecutar los actos de Derecho comunitario que no sean directamente aplicables por medio de medidas adoptadas por las autoridades regionales o locales, siempre y cuando dicho reparto de competencias permita una correcta ejecución de los referidos actos de Derecho comunitario» (apartado 50).

Pero también el Tribunal de Justicia considera que la autonomía viene determinada por el Derecho derivado y así lo explica: «cuando un Reglamento faculte a un Estado miembro para adoptar medidas de aplicación, las formas de ejercicio de esta facultad están reguladas por el Derecho público del Estado miembro interesado [...] La posibilidad que tienen los Estados miembros, en la medida en que su sistema constitucional o su Derecho público se lo autorice, de atribuir a las autoridades regionales o locales la ejecución de los actos de Derecho comunitario está, por otra parte, expresamente reconocida en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 1782/2003. En dicha disposición se indica, en efecto, que «los Estados miembros definirán, a nivel nacional o regional, los requisitos mínimos de las buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre la base del marco establecido en el anexo IV» (apartados 51 y 52).

Ahora bien, la ejecución del Derecho de la Unión y, por ende, la gestión de los fondos europeos deben respetar los derechos fundamentales. Así lo ha constatado el Tribunal de Justicia en la sentencia, de 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke y Eifert, que anula una regulación europea relativa a la información de los fondos europeos recibidos por las personas físicas, en este caso por un agricultor alemán, por ser contraria al derecho fundamental de protección de datos personales⁴². En virtud de esta sentencia, el Tribunal de Justicia, a instancias de un tribunal alemán, anuló el Reglamento nº 1290/2005 y el Reglamento nº 259/2008 «en la medida en que obligan, por lo que respecta a las personas físicas beneficiarias de ayudas del FEAGA y del Feader, a publicar datos de carácter personal de todos los beneficiarios, sin establecer distinciones en función de criterios pertinentes, tales como los períodos durante los cuales dichas personas han percibido estas ayudas, su frecuencia o, incluso, el tipo y magnitud de las mismas» (apartado 92).

2. La cooperación de las autoridades nacionales y la Comisión en la gestión de los fondos europeos

La gestión de los fondos europeos no sería posible sin la aplicación del principio de cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales. Se trata de un prin-

⁴² TJUE (Gran Sala), sentencia de 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke y Eifert (C-92/09 y C-93/09, pendiente de publicación en la Recopilación).

cipio de inspiración federal que el Tribunal de Justicia ha configurado a partir de la cláusula del Tratado constitutivo que denomina de «cooperación leal» (inicialmente el artículo 5 TCEE, luego el artículo 10 TCE y ahora mismo el artículo 4.3 TUE).

La cooperación adopta múltiples manifestaciones en la regulación específica de los fondos europeos en la medida en que precisamente su gestión la comparten la Comisión y las autoridades nacionales.

Así, el principio de cooperación implica la obligación de recuperar los fondos percibidos indebidamente de conformidad con el Derecho de la Unión Europea. Esto se pone de manifiesto en que tal cooperación alcanza también a los tribunales nacionales de modo que, como ha señalado el Tribunal de Justicia en su sentencia, de 13 de marzo de 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening*: «el artículo 23, apartado 1, del Reglamento nº 4253/88 crea para los Estados miembros la obligación de recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencia, sin que sea necesario que el Derecho nacional establezca una habilitación»⁴³. Asimismo, el Tribunal de Justicia explica: «El juez nacional puede aplicar los principios comunitarios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima teniendo en cuenta tanto el comportamiento de los beneficiarios de los fondos perdidos como el de la Administración, siempre que el interés de la Comunidad se tome plenamente en consideración. La condición de entidad pública del beneficiario de los fondos carece de incidencia a este respecto» (apartado 59).

La cooperación se refiere a cualquier incumplimiento del Derecho comunitario de modo que, como ha propuesto la abogada general Eleanor SHARPSTON en sus Conclusiones, de 15 de septiembre de 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales*: «cuando el beneficiario de una subvención de los Fondos estructurales, que es una entidad adjudicadora a los efectos de los procedimientos de contratación pública de la UE, incumple esos procedimientos al seleccionar a un prestador de servicios para llevar a cabo una acción financiada total o parcialmente por esos Fondos, el segundo guión del apartado 1 del artículo 23 del Reglamento nº 4253/88 exige que el Estado miembro emprenda acciones para obtener la recuperación de la subvención de que se trata»⁴⁴.

No obstante, se observa una mayor comprensión del Tribunal de Justicia hacia las irregularidades de la Comisión Europea. Por ejemplo, la sentencia de 28 de enero de 2009 examina la legalidad de la actuación de la Comisión Europea que había aprobado en 1995 una ayuda financiera a un programa operativo, lanzado en el marco de la iniciativa comunitaria INTERREG II, relativa a las regiones de Sarre, Lorena y Palatinado Occidental⁴⁵. El programa tenía un presupuesto de 66 millones de euros,

⁴³ TJCE, sentencia, de 13 de marzo de 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* (C-383/06 a C-385/06, Rec. p. I-1561, apartado 40).

⁴⁴ TJUE, Conclusiones de la abogada general Eleanor SHARPSTON, de 15 de septiembre de 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales/Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (C-465/10, apartado 87).

⁴⁵ TPI CE, sentencia, de 28 de enero de 2009, *Alemania/Comisión* (T-74/07, Rec. p. II-107).

de los que 24 millones correrían a cargo del FEDER y 42 millones por cuenta de las autoridades nacionales. En 2006 la Comisión Europea decidió reducir su contribución en cerca de un millón de euros debido a que en la Decisión de concesión de la ayuda la participación del FEDER se había fijado en el 50 % de los gastos públicos para todo el programa. Como consecuencia de un recurso de Alemania contra la decisión de la Comisión, el Tribunal comunitario señala que las modificaciones válidas y efectivas de la Decisión debe hacerlas la Comisión Europea y no el representante de la Comisión Europea en el comité de seguimiento.

3. La subsidiariedad y la implicación de las regiones en la gestión de los fondos europeos

La gestión de los fondos europeos por las autoridades nacionales plantea en el seno de cada Estado miembro la cuestión de implicar a los distintos niveles de gobierno, especialmente en aquellos países que cuentan con una estructura federal en todo o en parte de su territorio. La regulación europea siempre ha tratado la subsidiariedad con una calculada ambigüedad, lo que permite que, por una parte, la Comisión Europea impulse la implicación de las regiones mientras que el Tribunal de Justicia sea excesivamente escrupuloso en cuanto a la legitimación de las regiones al impugnar decisiones de la Comisión relativas a los fondos europeos.

La subsidiariedad significa desde el punto de vista de la canalización de los fondos europeos que se favorezca la participación del nivel de gobierno, sea europeo sea nacional, que resulte más eficaz. Sin embargo, las regiones europeas han tratado de potenciar la dimensión precisamente regional.

En la gestión del FEOGA-Garantía, la reforma de 1995 permite una descentralización en cada Estado miembro⁴⁶. Esta misma regulación es la contenida en el vigente Reglamento 1290/2005 conforme a cuyo artículo 6.2.2: «Los Estados miembros limitarán, en función de sus disposiciones constitucionales y de su estructura institucional, sus organismos pagadores autorizados al número más reducido que permita garantizar que los gastos contemplados en el apartado 1 del artículo 3 y en el artículo 4 se efectúen en buenas condiciones administrativas y contables».

Desde la reforma en 1988 de los Fondos estructurales, todos los Reglamentos generales han consagrado un enigmático principio de asociación, *partnership* o *partenariat*. En el preámbulo del Reglamento 1083/2006 se explica: «La acción de la Comunidad debe ser complementaria de la desarrollada por los Estados miembros o contribuir a su realización. Debe potenciarse la cooperación mediante disposiciones que prevean la participación de diversos tipos de interlocutores, en particular las autoridades regionales y locales, respetando plenamente la organización institucional de los Estados miembros» (apartado 23). Y así se desarrolla en el vigente artículo 11 de este Reglamento 1083/2006.

⁴⁶ Reglamento (CE) n° 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 729/70 sobre la financiación de la política agrícola común (DOCE n° L 125 de 8 de junio de 1995, p. 1).

El artículo 5.1 del Reglamento 1081/2006 del Fondo Social Europeo se compromete a promover la buena gobernanza y la cooperación, en estos términos: «La ayuda del Fondo se proyectará y aplicará al nivel territorial apropiado, teniendo en cuenta los niveles nacional, regional y local, con arreglo a los mecanismos institucionales propios de cada Estado miembro».

Por último, el Reglamento 1082/2006 crea la figura de la agrupación europea de cooperación territorial (AECT) con el fin de «facilitar y fomentar entre sus miembros [...] la cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional»⁴⁷.

Ahora bien, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha limitado en grado sumo la posibilidad de intervención de las regiones al menos por lo que se refiere a la legitimación de estas para impugnar los actos de la Comisión en la gestión de fondos europeos; tres sentencias relativas a las correcciones financieras del FEDER realizadas por la Comisión y recurridas judicialmente por la región de Sicilia o por un ente local italiano. Mientras que el Tribunal de Primera Instancia había admitido y desestimado los recursos, el Tribunal de Justicia corrigió la interpretación de instancia e inadmitió sendos recursos por falta de legitimación activa de Sicilia y del ente local recurrente.

En la sentencia, de 2 de mayo de 2006, Regione Siciliana/Comisión, relativa a la recuperación de la ayuda del FEDER para la autopista Mesina-Palermo, el Tribunal de Justicia consideró que la Región de Sicilia no era titular de la ayuda del FEDER, sino que ésta se había concedido a la República italiana por lo que la región italiana no estaba legitimada para impugnarla ante los tribunales comunitarios⁴⁸. A tal efecto, el Tribunal de Justicia subrayó: «el recurso de una entidad regional o local no puede asimilarse al recurso de un Estado miembro, toda vez que el concepto de Estado miembro, a efectos del artículo 230 CE, párrafo segundo, únicamente va destinado a las autoridades gubernativas de los Estados miembros. Dicho concepto no puede ampliarse a los Gobiernos de regiones o entidades de ámbito inferior al Estado sin conculcar el equilibrio institucional previsto por el Tratado» (apartado 21).

Y a continuación, el Tribunal de Justicia explicó que, si bien Sicilia había sido designada autoridad responsable de la realización del proyecto FEDER, «sin embargo, ninguno de los elementos que obran en autos permite concluir que la recurrente resultó directamente afectada, a efectos del artículo 230 CE, párrafo cuarto, en dicha condición. A este respecto, es preciso destacar que la función de autoridad responsable de la realización del proyecto, mencionada en el anexo de la Decisión de concesión, no implicaba que la propia recurrente fuera titular del derecho a la ayuda» (apartado 30).

⁴⁷ Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) (*DOUE* n° L 210, de 31 de julio de 2006, p. 19).

⁴⁸ TJCE, sentencia, de 2 de mayo de 2006, Regione Siciliana/Comisión (C-417/04 P, Rec. p. I-3881).

En los mismos términos, la sentencia de 22 de marzo de 2007, Regione Siciliana/Comisión, relativa a la ayuda del FEDER para el proyecto de embalse en el río Gibbesi, reitera la jurisprudencia anterior. Frente a la alegación de la Región siciliana de que, según el ordenamiento jurídico italiano, sus competencias en materia hidráulica eran más amplias que en el ámbito de las redes de autopistas, y evitar que se aplicase la anterior doctrina, el Tribunal de Justicia añade: «dicha distinción, que se deriva del Derecho interno, en modo alguno puede influir en el requisito de que la recurrente resulte afectada directamente» (apartado 35)⁴⁹.

El Tribunal de Justicia puntualizó que la inadmisibilidad que procedía dictar en este caso, en contra del criterio seguido por el Tribunal de Primera Instancia, no suponía una denegación de la tutela judicial porque siempre le quedaba a la Región de Sicilia acudir a los tribunales italianos (apartado 36).

La misma doctrina se aplica en la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Ente per le Ville Vesuviane, relativa a la impugnación de una Decisión de 2001, dirigida a la República Italiana, por la que se minoraba una ayuda financiera del FEDER concedida previamente para una inversión en infraestructuras con fines turísticos de las villas Campolieto, Favorita y Ruggiero, obligando a recuperar parte del fondo europeo aprobado⁵⁰.

V. CUARTA PARTE. LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS EN ESPAÑA

Como consecuencia de la integración de España en las Comunidades Europeas se prestó una especial atención a la recepción de fondos europeos y, aun cuando la experiencia ha sido particularmente estimulante y en todo caso positiva, desde el punto de vista de la gestión de los fondos el resultado no es tan satisfactorio.

Por una parte, se ha producido una sorda batalla entre el Estado y las Comunidades Autónomas por canalizar los fondos europeos que finalmente se ha resuelto de un modo informal y opaco a través de acuerdos que han preterido flagrantemente a las Entidades locales. Pero, por otra parte, este máximo interés en percibir los fondos no se ha acompañado de una mayor atención a la eficacia y a establecer una regulación transparente y eficaz que tuviese en cuenta la responsabilidad que cada nivel de gobierno asume⁵¹.

⁴⁹ TJCE, sentencia de 22 de marzo de 2007, Regione Siciliana/Comisión (C-15/06 P, Rec. p. I-2591).

⁵⁰ TJCE, sentencia de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Ente per le Ville Vesuviane (C-445/07 P y C-455/07 P, Rec. p. I-7993).

⁵¹ Véanse, por ejemplo, los estudios contenidos en el libro dirigido por Paloma BIGLINO CAMPOS y Luis E. DELGADO DEL RINCÓN, *El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

1. La batalla entre el Estado y las Comunidades Autónomas por la gestión de los fondos europeos

Los fondos europeos han constituido un verdadero campo de batalla en la lucha por las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se ha escenificado, especialmente en la primera década de integración de España en Europa ante el Tribunal Constitucional.

La Constitución de 1978 no recogía, como es obvio, ninguna regla sobre la gestión de los fondos europeos; sin embargo, en las reformas los Estatutos de autonomía llevadas a cabo a partir de 2006 entre las distintas cláusulas europeas destacan precisamente las relativas a la gestión de los fondos europeos.

El Tribunal Constitucional ha establecido en su sentencia 79/1992, de 28 de mayo, los principios y las reglas constitucionales aplicables al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas cuando se trata de canalizar subvenciones públicas y, en particular, cuando estas son financiadas total o parcialmente con fondos europeos⁵². En realidad, el Tribunal Constitucional aplica la jurisprudencia deducida en materia de subvenciones públicas y que había dejado bien establecida en la sentencia 13/1992, de 6 de febrero, donde se resumen los posibles supuestos de competencias autonómicas y estatales en relación con la aplicación de las subvenciones⁵³.

La sentencia 79/1992 resuelve 15 conflictos entre el Estado y de las Comunidades Autónomas que tenían en común la discusión sobre la competencia normativa («para adoptar las disposiciones de instrumentación de las ayudas en desarrollo o aplicación del derecho comunitario europeo») o administrativa «sobre todo, para realizar las operaciones de gestión y pago de las mismas en consideración de las solicitudes presentadas por sus eventuales beneficiarios»).

El punto de partida del Tribunal Constitucional es que lo relevante para resolver los conflictos es en exclusiva el contexto constitucional español. Sin embargo, esta perspectiva ha sido ligeramente corregida en la medida en que diez años después de la adhesión a las Comunidades Europeas el propio Tribunal Constitucional empieza a reconocer que «la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío (STC 102/1995, fundamento jurídico 5)», por lo que prestar atención a la normativa comunitaria aplicable «puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente... el esquema interno de distribución de competencias»⁵⁴.

A continuación, el Tribunal Constitucional al pronunciarse sobre quién ostenta, el Estado o las Comunidades Autónomas, la competencia normativa o la competencia

⁵² TC (Pleno), sentencia 79/1992, de 28 de mayo (instrumentación de ayudas del FEOGA-Garantía, ponente: Rodríguez Bereijo).

⁵³ TC (Pleno), sentencia 13/1992, de 6 de febrero (subvenciones y competencias estatales y autonómicas) (ponente: Tomás y Valiente, FJ 8).

⁵⁴ TC (Pleno), sentencia 128/1999, de 1 de julio de 1999 (cofinanciación de ayudas estructurales agrarias europeas en Cantabria) (ponente: Casas Baamonde, FJ 9).

administrativa se basa en la autonomía reconocida por el Derecho comunitario europeo puntualizando: «en los presentes conflictos de competencia no se cuestiona la transferencia de recursos del FEOGA, Sección Garantía, al Estado español para el pago de las ayudas consideradas. Lo que se discute es a quién corresponde, una vez recibidos esos fondos y consignados en los Presupuestos Generales del Estado, la competencia para, en cumplimiento de la normativa comunitaria, instrumentar la gestión de dichas ayudas y proceder a su ejecución administrativa. Estos extremos no vienen prejuzgados por el Derecho comunitario europeo, que (salvo excepción) reconoce a los Estados miembros plena autonomía para ordenar la organización interna (y el procedimiento) destinada al desarrollo y ejecución del Derecho europeo conforme a las propias normas nacionales». Por tanto, el Tribunal Constitucional aplica la jurisprudencia de la sentencia 13/1992 de modo que lo relevante es la naturaleza de la competencia sustantiva, por ejemplo en materia de agricultura, por lo que «la gestión de los fondos destinados al fomento de las actividades del sector [agrícola y ganadero] 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».

Asimismo, el Tribunal Constitucional se refiere a la «gestión administrativa» de las ayudas europeas distinguiendo aquellos casos en que se destina a España una cuantía global máxima y sobre el particular puntualiza: «si en aquellos casos en que la Comunidad Económica Europea asigna al Reino de España ayudas a la agricultura y la ganadería fijando una cantidad máxima global para todo el territorio del Estado, está justificado como aspecto básico de la ordenación del sector y por razones de coordinación (art. 149.1.13ª CE), atribuir a un órgano u organismo del Estado la resolución de las solicitudes, previa selección unificada de las mismas, no lo está en cambio atraer también hacia el Estado otras funciones ejecutivas relacionadas con dichas ayudas que, en virtud de sus competencias sobre la materia, corresponden a las CCAA País Vasco y Cataluña».

En fin, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el pago de las ayudas, que por lo general corresponderá hacer a las Administraciones autonómicas con competencia en la materia de que se trate.

A partir de esta sentencia, el Tribunal Constitucional sólo ha matizado algunos aspectos de la gestión de los fondos europeos, especialmente en lo que se refiere a la cofinanciación autonómica.

Así, en la sentencia nº 148/1998, de 2 de julio, repite los mismos principios y atribuye al País Vasco la competencia para la gestión de las solicitudes del programa de modernización y reconversión de los buques pesqueros, cofinanciado por fondos estructurales comunitarios; pero añade una precisión que resulta particularmente importante en la medida en que la eventual responsabilidad del Reino de España no permite justificar una centralización de la gestión de las subvenciones que, conforme al Derecho español, corresponde a las Comunidades Autónomas⁵⁵.

Asimismo, en la sentencia 128/1999, el Tribunal Constitucional determina de qué modo la cofinanciación de programas estructurales europeos, en este caso del FEO-GA-Orientación, debe ajustarse al reparto constitucional de competencias. En este sentido y a juicio del Tribunal Constitucional: «el marco interno de cofinanciación se debe sujetar a ciertas reglas, igualmente imprescindibles, en garantía de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y de sus propias competencias. Ello es especialmente necesario cuando, como en este caso, el Estado desarrolla normativamente los Reglamentos comunitarios de reforma de las estructuras agrarias, estableciendo sistemas que suponen la implicación de las Comunidades Autónomas en los compromisos asumidos por aquél ante las instituciones europeas, compromisos que, por su incidencia en los recursos presupuestarios propios de aquéllas, deberían contar con el máximo grado de conformidad por parte de las mismas, manifestada, incluso, con carácter previo a su efectiva puesta en práctica»⁵⁶.

Finalmente, esta jurisprudencia ha cristalizado en la regulación de algunos Estatutos de autonomía que recogen específicamente una cláusula europea relativa a la gestión de los fondos europeos.

La regulación autonómica que, sin duda, pretendía ir más lejos era la del Estatuto catalán en la redacción del Parlamento autonómico; sin embargo, la reforma finalmente aprobada por las Cortes Generales quedó en un artículo 190 sobre ‘Gestión de fondos europeos’ que hace una remisión a la regulación general en materia de subvenciones: «Corresponde a la Generalitat la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia en los términos previstos en el art. 114 y 210»⁵⁷.

Esta misma técnica se sigue en el artículo 115 del Estatuto balear cuyo tenor es: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, excepto aquellos cuyas competencias correspondan al Estado»⁵⁸.

⁵⁵ TC (Pleno), sentencia nº 148/1998, de 2 de julio (modernización de buques pesqueros en el País Vasco, ponente: Rodríguez Bereijo, FJ 8).

⁵⁶ TC (Pleno), sentencia 128/1999, de 1 de julio de 1999 (cofinanciación de ayudas estructurales agrarias europeas en Cantabria) (ponente: Casas Baamonde, FJ 10).

⁵⁷ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE nº 172, de 20 de julio de 2006).

⁵⁸ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE nº 52, de 1 de marzo de 2007).

El Estatuto andaluz regula la gestión de los fondos europeos fuera del capítulo europeo y señala en el artículo 185, por una parte, que corresponde a la Comunidad Autónoma «la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos, asignados a la misma, en especial de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía»; y, por otra parte, prevé: «Los fondos que se reciban en estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del respeto a las normas europeas aplicables»⁵⁹.

En el caso de Aragón, el artículo 79.2 de su nuevo Estatuto se refiere a la actividad de fomento y señala en particular: «En el caso de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma especificará los objetivos a los que se destinen las subvenciones territorializables de la Administración central y las de la Unión Europea, así como la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión de su tramitación y concesión. En las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma precisará normativamente los objetivos de las subvenciones territorializables de la Administración central y de la Unión Europea, completando las condiciones de otorgamiento, y asumiendo toda la gestión incluyendo la tramitación y la concesión. En las competencias ejecutivas, corresponderá a la Comunidad Autónoma la gestión de las subvenciones territorializables, que incluye su tramitación y concesión»⁶⁰.

En fin, el nuevo art. 87.b) del Estatuto de Autonomía extremeño dispone: «Sin perjuicio de la financiación básica citada y con el fin de corregir los desequilibrios territoriales, se transferirán a la Comunidad Autónoma los recursos financieros siguientes: Los resultantes de los programas, fondos, iniciativas y cualesquiera otros instrumentos de financiación establecidos por la Unión Europea o con su aportación total o parcial, con respeto del principio de adicionalidad»⁶¹.

En su sentencia nº 31/2010, de 28 de junio, relativa al nuevo Estatuto catalán, el Tribunal Constitucional corrobora la constitucionalidad de la cláusula europea sobre la gestión de los fondos europeos que, como se ha comprobado, se ha generalizado con pequeños matices⁶².

2. La regulación española de la gestión de los fondos europeos

El legislador español ha intentado establecer una regulación de la gestión de los fondos europeos. Por una parte, el protagonista indiscutible en esta labor ha sido el

⁵⁹ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE nº 68, de 20 de marzo de 2007).

⁶⁰ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE nº 97, de 23 de abril de 2007).

⁶¹ Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (BOE nº 25, de 29 de enero de 2011).

⁶² TC (Pleno), sentencia nº 31/2010, de 28 de junio (Estatuto catalán de 2006) (ponente: Casas Baamonde).

Estado que, por una parte, ha adoptado normas por sectores y, más en particular, en relación con las distintas políticas comunitarias, en particular la política agrícola. Y, por otra parte, el propio legislador estatal ha procurado que las leyes esenciales de la Administración, en particular la Ley General de Subvenciones, regulen específicamente la gestión en España los fondos europeos atendiendo particularmente al problema de las responsabilidades financieras internas.

Por lo que se refiere a la legislación sectorial, en materia de agricultura la regulación de los fondos agrarios ha sido una tarea dejada en manos de la potestad reglamentaria del Gobierno central. A tal efecto, la instrumentación de las ayudas agrarias se ha hecho, principalmente, a través de Reales Decretos⁶³. Esto no ha impedido en casos excepcionales una regulación autonómica incluso mediante la correspondiente ley⁶⁴.

En cambio, en otros ámbitos las regulaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas brillan por su ausencia, creando una incertidumbre que solo ha podido ser, en parte, despejada a través de la adopción de normas como la Ley General de Subvenciones. En efecto, hasta finales de 1999 no se estableció un régimen general de responsabilidad en la gestión de los fondos europeos⁶⁵. Esta cláusula se ha incorporado sistemáticamente a la Ley General de Subvenciones de 2003⁶⁶ y se ha aplicado en virtud de leyes sectoriales como la Ley de Empleo de 2003⁶⁷.

La Ley General de Subvenciones establece dos disposiciones esenciales sobre la gestión de los fondos europeos: el artículo 6 se refiere al «Régimen jurídico de las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea» y considera aplicable, en primer lugar, el Derecho de la Unión y sólo con carácter supletorio la

⁶³ Real Decreto 486/2009, de 3 de abril, por el que se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir los agricultores que reciban pagos directos en el marco de la política agrícola común, los beneficiarios de determinadas ayudas de desarrollo rural, y los agricultores que reciban ayudas en virtud de los programas de apoyo a la reestructuración y reconversión y a la prima por arranque del viñedo (*BOE* nº 94, de 17 de abril de 2009); Real Decreto 1852/2009, de 4 de diciembre, por el que se establecen los criterios para subvencionar los gastos en el marco de los Programas de Desarrollo Rural cofinanciados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) (*BOE* nº 1, de 1 de enero de 2010).

⁶⁴ Ley madrileña 8/1996, de 11 de octubre, por la que se establece el régimen jurídico de las ayudas financiadas íntegramente por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía (*BOE* nº 304, de 18 de diciembre de 1996).

⁶⁵ Artículo 44 de la Ley 55/1999 de medidas fiscales, administrativas y del orden social para el año 2000 (*BOE* nº 312, de 30 de diciembre).

⁶⁶ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (*BOE* nº 276, de 18 de noviembre de 2003).

⁶⁷ Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (*BOE* nº 301, de 17 de diciembre de 2003) cuyo artículo 15.2 preceptúa: «Cuando las políticas activas estén cofinanciadas por fondos de la Unión Europea, las comunidades autónomas que hayan asumido su gestión asumirán, igualmente, la responsabilidad financiera derivada del cumplimiento de los requisitos contemplados en la legislación comunitaria aplicable».

ley española; y el artículo 7 se titula «Responsabilidad financiera derivada de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea» y expresa el régimen jurídico de la ventilación de responsabilidades entre Administraciones y sus órganos por la gestión de los fondos europeos.

El artículo 7.1 de la Ley General de Subvenciones atribuye la responsabilidad interna por la gestión de los fondos europeos en estos términos: «Las Administraciones públicas o sus órganos o entidades gestoras que, de acuerdo con sus respectivas competencias, realicen actuaciones de gestión y control de las ayudas financiadas por cuenta del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (secciones Orientación y Garantía), Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Instrumento Financiero de Orientación Pesquera y Fondo de Cohesión, así como de cualesquiera otros fondos comunitarios, asumirán las responsabilidades que se deriven de dichas actuaciones, incluidas las que sobrevengan por decisiones de los órganos de la Unión Europea, y especialmente en lo relativo al proceso de liquidación de cuentas y a la aplicación de la disciplina presupuestaria por parte de la Comisión Europea».

Y seguidamente el artículo 7.2 de la Ley General de Subvenciones establece el procedimiento de ventilación de responsabilidades que encomienda al Estado: «Los órganos competentes de la Administración General del Estado para proponer o coordinar los pagos de las ayudas de cada fondo o instrumento, previa audiencia de las entidades afectadas mencionadas en el apartado anterior, resolverán acerca de la determinación de las referidas responsabilidades financieras. De dichas resoluciones se dará traslado al Ministerio de Hacienda para que se efectúen las liquidaciones, deducciones o compensaciones financieras pertinentes a aplicar a las entidades afectadas».

Por último y respecto de las «compensaciones financieras que deban realizarse» se encomienda a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, «mediante la deducción de sus importes en los futuros libramientos que se realicen por cuenta de los citados fondos e instrumentos financieros de la Unión Europea, de acuerdo con la respectiva naturaleza de cada uno de ellos y con los procedimientos que se establezcan mediante orden conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, previo informe de los departamentos competentes».

Esta previsión legislativa aplicable a todos los fondos europeos ha sido desarrollada en relación con el fondo agrícola a través del Real Decreto 327/2003, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de los organismos pagadores y de coordinación con el FEOGA-Garantía⁶⁸.

El principio básico establecido en el ámbito del Fondo agrícola es el de corresponsabilidad financiera. El Ministerio de Agricultura es el competente para determinar de la responsabilidad y frente a tal decisión administrativa cabe su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En cambio, las liquidaciones, las deducciones o las compensaciones pertinentes se encomiendan al Ministerio de Economía que, obviamente, serán susceptibles de control judicial.

⁶⁸ BOE nº 80, de 3 de abril de 2003.

Este procedimiento fue impugnado ante el Tribunal Supremo por Aragón y Extremadura que, sin embargo, ha reconocido que se trata de un régimen de ventilación de responsabilidades ajustado a la Constitución y a la ley⁶⁹. El Tribunal Supremo no considera que sea ilegal establecer un procedimiento de ventilación interna de responsabilidades por la gestión de los fondos agrícolas dado que «el procedimiento articulado ha de alcanzar su fin por medio de la decisión de un órgano, y si el único responsable ante la Comunidad Europea es el Estado miembro, parece adecuado que ese órgano sea de la Administración General, que además ha sido designado por Ley».

3. La gestión de los fondos europeos por las Administraciones españolas

Todas las Administraciones españolas han participado en la gestión de los fondos europeos. No obstante, el grado de implicación depende del ámbito al que se refieren los fondos agrícolas, de desarrollo regional, de protección medioambiental, etc., y, como es obvio, del nivel de Administración de que se trate.

A tal efecto y tomando como referencia datos relativos a 2009 es muy significativo el volumen de fondos gestionados que muestra, por una parte, que España recibió unos 11.952 millones de euros, de los cuales 10.856 millones de euros, es decir más del 90%, procedían del FEAGA, del FEADER y de los Fondos estructurales y de Cohesión⁷⁰.

Asimismo, cuantitativamente el fondo europeo más importante para España es el FEAGA que aportó unos 6.070 millones de euros, seguido del FEDER con alrededor de 2.484 millones, el Fondo Social Europeo con 982 millones, el Fondo de Cohesión con 800 millones y con 590 millones de euros el FEADER.

La financiación del FEAGA en España se está canalizando prácticamente en su totalidad a través de las respectivas Comunidades Autónomas, de modo que el Estado actúa por lo general como coordinador de una gestión regionalizada. En el caso de los fondos estructurales y de cohesión, para el período 2007-2013 se planificó un reparto del 70% de los fondos mediante gestión autonómica, sin que se regionalizase el 30% restante. No obstante, la gestión del Fondo Social Europeo se repartió por mitad entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En cambio, la participación de las Administraciones locales resulta muy discreta en la canalización de los fondos estructurales y de cohesión: la gestión local del FEADER es de un 9%, la del fondo de cohesión llega al 8% y la del FEDER está alrededor del 6%.

⁶⁹ TS (Sala 3ª, Sección 4ª), sentencia de 28 de junio de 2005 (recurso nº 114/2003, ponente: Martí García) y sentencia de 20 de noviembre de 2005 (recurso nº 78/2003, ponente: Enríquez Sancho). A juicio del Tribunal Supremo, el régimen legal tiene su amparo en el artículo 149 de la Constitución y es conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional, para lo cual cita expresamente las sentencias 13/92, 79/92 y 128/99.

⁷⁰ Los porcentajes deben tomarse como meramente orientativos aun cuando están calculados teniendo en cuenta los datos contenidos en la publicación del Ministerio de Economía y Hacienda, Relaciones financieras entre España y la Unión Europea 2010, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Madrid, 2011; disponible en http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/DGFC/es-ES/rpue/Documentos/MEMORIA_2010_WEB.pdf (consultado el 6 de noviembre de 2011).

La Administración General del Estado ha seguido distintos modelos de gestión: desde la creación de órganos específicos dentro de la estructura administrativa como es el caso del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)⁷¹ y de la Unidad Administradora del FSE⁷². En otros casos, los respectivos ministerios canalizaron flexiblemente los fondos europeos. En este sentido y dentro del Ministerio de Economía y Hacienda se coordina la gestión de los fondos estructurales y de cohesión; y en contadas ocasiones se establecen normas estatales de coordinación⁷³. Y en otros supuestos se han buscado soluciones imaginativas como la creación de agencias estatales⁷⁴.

Las Administraciones autonómicas han imitado en muchos casos a la Administración central reproduciendo estructuras paralelas especialmente en materia agraria o de desarrollo regional⁷⁵ y ajustándose a las exigencias estatales y, desde luego, europeas⁷⁶.

Las Administraciones locales han sido prácticamente olvidadas en la gestión de los fondos y, desde luego, en el reparto de los mismos. En efecto, la perspectiva local queda a merced de lo que acuerden el Estado y las Comunidades Autónomas, o de estas más directamente.

⁷¹ El Real Decreto 2205/1995, de 28 de diciembre, refundió los viejos organismos del Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA) y el Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), creando el organismo autónomo denominado Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA); que en estos momentos se regula a través del Real Decreto 1441/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Fondo Español de Garantía Agraria (*BOE* nº 12, de 14 de enero de 2002).

⁷² El Real Decreto 683/2002, de 12 de julio, regula las funciones y procedimientos de gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (*BOE* nº 182, de 31 de julio de 2002); que había sido creada por el Real Decreto 1492/1987, de 25 de noviembre.

⁷³ Orden EHA/524/2008, de 26 de febrero, por la que se aprueban las normas sobre los gastos subvencionables de los programas operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión (*BOE* nº 53, de 1 de marzo de 2008).

⁷⁴ El Real Decreto 903/2007, de 6 de julio, aprobó el Estatuto del Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos al que encomendó para el período 2007-2013 la gestión de los programas europeos Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig y Jean Monnet, bajo la supervisión de la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia que actúa como Autoridad Nacional (*BOE* nº 162, de 7 de julio de 2007); este organismo español canalizó en 2009 unos 83 millones de euros (Ministerio de Economía y Hacienda, Relaciones financieras entre España y la Unión Europea 2010, antes citado, p. 137).

⁷⁵ Decreto 37/2008, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen normas para la ejecución de las intervenciones cofinanciadas con Fondos Estructurales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el periodo 2007-2013 (*BOA* nº 29, de 10 de marzo de 2008).

⁷⁶ Real Decreto 327/2003, de 14 de marzo, por el que se regula el régimen de los organismos pagadores y de coordinación con el FEOGA-Garantía (*BOE* nº 80, de 3 de abril de 2003); Real Decreto 521/2006, de 28 de abril, por el que se establece el régimen de los organismos pagadores y de coordinación de los fondos europeos agrícolas (*BOE* nº 117, de 17 de mayo 2006). El FEGA también actúa como organismo pagador.

VI. CONCLUSIÓN

La gestión de los fondos europeos es una tarea compartida entre la Comisión y las autoridades nacionales. Una experiencia que, después de más de medio siglo, resulta muy beneficiosa para la solidaridad y la cohesión pero que también presenta sus sombras en cuanto a la falta de coordinación y a la necesidad de una mayor eficacia entre los distintos niveles de gobierno. Ciertamente, los fondos provenientes de la Unión Europea representan un porcentaje poco significativo de la riqueza de los Estados miembros; asimismo, la concentración de fondos europeos en la agricultura solo ha intentado ser superada limitadamente a favor del desarrollo económico regional, abandonando, en gran medida, otras políticas de gran trascendencia como la educación, la sanidad, la cultura, etc., a la que contribuyen modestísimos instrumentos financieros.

Ahora bien, el método comunitario europeo de gestión de los fondos, de inspiración federal, ha generalizado, salvo en pequeños ámbitos como la investigación, la ejecución compartida en la que la Comisión Europea tiene una función de planificación y de supervisión general, mientras que corresponde a las autoridades nacionales la canalización de los fondos europeos. Sin embargo, la Comisión debería mejorar y simplificar su intervención en la planificación, particularmente farragosa y, por lo general, poco transparente. En cambio, se requeriría que la propia Comisión reforzase sus mecanismos de supervisión y de control, con procedimientos de liquidación y de corrección aún más disuasorios de los establecidos hasta el momento.

En este sentido, la gestión por las autoridades nacionales de los fondos europeos requiere una mayor transparencia y una mejora en la eficacia. Sin embargo y tal como se ha podido comprobar en la gestión de los fondos estructurales y de cohesión, aquellos países más retrasados económicamente son precisamente los que tienen unas estructuras burocráticas menos eficaces. En todo caso y en la gestión nacional de los fondos europeos la lucha contra la corrupción y contra el fraude son inexcusables.

Por esa razón, es necesario que el próximo marco legislativo 2014-2020 de la política agrícola y de los fondos estructurales simplifique la planificación de la Comisión, refuerce la supervisión europea e imponga una mayor responsabilidad financiera de los distintos niveles de gobierno implicados en la gestión de los fondos europeos. También la actuación de la OLAF y la puesta en funcionamiento de la Fiscalía Europea coadyuvarán a que los fondos europeos tengan los efectos deseados.

La gestión en España de los fondos europeos ha puesto a prueba el modelo autonómico y la respuesta ha sido bastante satisfactoria. Sin embargo, queda pendiente una mejora en la transparencia, en la eficacia y en la responsabilidad por la gestión de los fondos. En cuanto a la transparencia, el reparto de los fondos y su canalización han sido por lo general decididos al más alto nivel burocrático sin apenas control por las Cortes Generales ni los parlamentos autonómicos. La eficacia de los fondos depende en gran medida de cada ámbito territorial o de cada departamento encargado de la gestión, pero no se ha generalizado la adopción de normas o de pautas de gestión administrativa y financiera que permitan una gestión más homogénea y más fiable. En

fin, cuando se han producido liquidaciones de conformidad o correcciones financieras de gran trascendencia financiera en algunos fondos la responsabilidad no se ha aplicado a las administraciones originadoras de la exclusión de la financiación europea sino que se ha diluido en una responsabilidad que asume, sin más consecuencias, el Reino de España.

RESUMEN: La financiación europea tiene un poder de atracción equiparable a otros elementos constitutivos de la integración europea como el mercado común, el euro o la ciudadanía de la Unión. Los Tratados constitutivos han establecido el marco normativo de los fondos europeos y paulatinamente, en especial en los últimos períodos de programación a partir de 1989, el modelo de gestión elegido es el de ejecución compartida por la Comisión y las autoridades nacionales. La Comisión Europea desempeña la función de programación y de supervisión de los fondos, bajo el control de los distintos comités. Las autoridades nacionales gestionan los fondos europeos de manera autónoma, en cooperación con la Comisión y procuran la implicación de los distintos niveles de gobierno, especialmente el regional y en algunos casos el local. La gestión de los fondos europeos en España ha sido objeto de pugna entre el Estado y las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, lo que se ha traducido en distintas cláusulas europeas de los nuevos Estatutos aprobados a partir de 2006. La regulación de los fondos en España ha sido muy limitada y su autoría corresponde casi en exclusiva al Estado central; en cambio y aun cuando todas las Administraciones se han beneficiado de los fondos europeos, la participación de las Administraciones locales ha sido muy secundaria.

PALABRAS CLAVES: FEAGA, FEADER, FEDER, fondos estructurales, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, gestión compartida, Presupuesto UE, corrección financiera, España.

ABSTRACT: European funding is remarkable as another key elements of European integration like common market, euro or EU citizenship. Constitutional Treaties have established a legal framework of European funds and, step by step, especially in the last financial periods from 1989, the management model chosen in Europe consists in the implementation by the Commission on a shared basis with the Member States. The Commission has the function of programming and accounting the funds, under the action of different committees. National authorities implement European funds according to the autonomy principle, in cooperation with the Commission and with the involvement of all levels of government, mainly regional and even local authorities. The allocation of European funds in Spain has been discussed before the Constitutional Court by Central Government and by Regional authorities. As a result, from 2006 the new regional Statutes have adopted precise European clauses regarding the management of these European funds. Spanish legislation on European funding is scarce and only Central Government has adopted a minimum of general or detailed norms on this issue. All Spanish administrations have participated in the management of European funds; notwithstanding, local authorities have played a secondary role..

KEYWORDS: ECohesion Fund, EU Budget, European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), European Agricultural Guarantee Fund (EAGF), European Regional Development Fund (ERDF), European Social Fund, shared management, structural funds, financial correction, Spain.