

Los Fondos Estructurales en Andalucía:

La distribución de competencias entre la Unión Europea, el Estado y la Comunidad Autónoma

Manuel Medina Guerrero

PREMIO BLAS INFANTE DE ESTUDIO E INVESTIGACIÓN



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN ANDALUCÍA:

La distribución de competencias
entre la Unión Europea, el Estado
y la Comunidad Autónoma

Trabajo galardonado con el Premio Blas Infante de Estudio e Investigación en Administración Pública, en su modalidad A, sobre “Organización Política y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.



LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN ANDALUCÍA:

La distribución de competencias
entre la Unión Europea, el Estado
y la Comunidad Autónoma

Manuel Medina Guerrero

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
2002 - SEVILLA

LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN ANDALUCÍA:
LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA UNIÓN EUROPEA,
EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Autor: Manuel Medina Guerrero

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Impresión y Encuadernación: RC Impresores, s.c.a. Sevilla

I.S.B.N.: 84-8333-173-X

Depósito Legal: SE-2184-2002

ÍNDICE

Abreviaturas	11
Introducción	13
PRIMERA PARTE:	
EL REPARTO DE FUNCIONES Y TAREAS EN EL DERECHO COMUNITARIO.	17
CAPÍTULO I. LA REGULACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN EL DERECHO COMUNITARIO ORIGINARIO.	19
I.1 El proceso de creación de una política regional europea	19
I.2 La constitucionalización del FEDER. Del Acta Única Europea al Tratado de Amsterdam	24
CAPÍTULO II. LA DETERMINACIÓN DEL VOLUMEN DE RECURSOS EUROPEOS DESTINADO A LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y SU REPARTO ENTRE LAS REGIONES BENEFICIARIAS.	31
II.1 La fijación del marco presupuestario.	32
II.2 El reparto de los Fondos Estructurales entre los Estados.	34
II.3 La distribución de los Fondos entre los territorios autonómicos. .	40
CAPÍTULO III. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN COMO ESENCIAL CRITERIO RECTOR DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES.	53
III.1 La asunción del principio de cooperación en la reforma de los Fondos Estructurales de 1988.	55
III.2 La ampliación del principio de cooperación en la reforma de 1993.	59

III.3 La reforma de 1999: el reforzamiento del principio de cooperación.	68
III.3.1 La consolidación del papel de los interlocutores en la concertación.	69
III.3.2 La consagración de un reparto más nítido de las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno.	72
CAPÍTULO IV. LA PROGRAMACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (I). LA PRIMERA FASE DE LA PROGRAMACIÓN: EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL.	77
IV.1 La limitada influencia de la Comunidad Europea en el diseño del Plan de Desarrollo Regional.	79
IV.2 La actuación conjunta del Estado y la Comunidad Autónoma en la elaboración del Plan de Desarrollo Regional.	83
IV.3 La preferencia de la normativa comunitaria por los Planes de ámbito regional.	89
CAPÍTULO V. LA PROGRAMACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (II). LA SEGUNDA ETAPA DE LA PROGRAMACIÓN: EL MARCO COMUNITARIO DE APOYO.	91
V.1 La función del marco comunitario de apoyo en el proceso de programación.	91
V.2 La participación de las Comunidades Autónomas en la negociación del marco comunitario de apoyo.	93
V.3 El contenido del marco comunitario de apoyo.	97
V.4 La relevancia del marco comunitario de apoyo para la configuración de las relaciones Estado/Comunidades Autónomas en el funcionamiento de los Fondos Estructurales.	99
CAPÍTULO VI. LA PROGRAMACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (III). LA TERCERA FASE DE LA PROGRAMACIÓN: LOS PROGRAMAS OPERATIVOS.	105
VI.1 Los programas operativos como principal forma de intervención comunitaria.	105
VI.2 La preferencia de la normativa comunitaria por el establecimiento de un programa integrado por región.	107
VI.3 La preparación y aprobación de los programas operativos.	110
VI.4 El contenido de los programas operativos.	113
VI.5 La implementación de los programas operativos.	117

CAPÍTULO VII. LA PARTICIPACIÓN DE LAS INSTANCIAS COMUNITARIA, ESTATAL Y AUTONÓMICA EN LAS TAREAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES.	121
VII.1 El seguimiento del empleo de los fondos.....	122
VII.1.1 La práctica seguida durante los períodos de programación 1989-1993 y 1994-1999.	122
VII.1.2 La tarea de seguimiento en el marco de la reforma de 1999.	126
VII.2 El control financiero.....	129
 SEGUNDA PARTE:	
LA GESTIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES DESDE LA PERSPECTIVA DEL SISTEMA INTERNO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.	135
 CAPÍTULO VIII. LA ADECUACIÓN DE LAS FACULTADES DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES A LOS TÍTULOS COMPETENCIALES MATERIALES ESTABLECIDOS EN EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD.	137
VIII.1 La virtualidad de la normativa comunitaria como parámetro de control de los conflictos de competencia.	137
VIII.1.1 El antecedente italiano. La posición de la Corte Constitucional.	139
VIII.1.2 La negación de su condición de parámetro en el ordenamiento español.	143
VIII.2 Responsabilidad del Estado en materia de relaciones internacionales y ejecución del Derecho Comunitario.	147
VIII.2.1 La interpretación estricta de la competencia estatal sobre las relaciones internacionales.	147
VIII.2.2 Las posibilidades de actuación del Estado en virtud del artículo 93 de la Constitución.	150
VIII.3 Conclusiones.	153
 CAPÍTULO IX. LA DOCTRINA GENERAL SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL EMPLEO DE FONDOS PÚBLICOS: EL ALCANCE DEL <i>PODER DE GASTO</i> DEL ESTADO.	157
IX.1 El <i>poder de gasto</i> no constituye un título competencial autónomo a favor del Estado	158

IX.1.1	Las atribuciones estatales en materia de infraestructuras.	159
IX.1.2	La delimitación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ejercicio del <i>poder de gasto</i>	162
IX.2	Las funciones que pueden desempeñar el Estado y las Comunidades Autónomas en el empleo de los fondos constitucionales. .	166
IX.2.1	La regla general: El reparto de funciones en las situaciones competenciales más usuales.	166
IX.2.2	La excepción: La gestión centralizada de los fondos. La interpretación estricta asumida por la jurisprudencia constitucional.	169
 CAPÍTULO X. LA COFINANCIACIÓN DE LAS ACCIONES PROGRAMADAS POR PARTE DEL ESTADO NO LE AUTORIZA A ATRAER HACIA SÍ LA GESTIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES.		173
X.1	La aplicabilidad de la doctrina del <i>poder de gasto</i> del Estado a los recursos movilizados en el marco del Derecho Comunitario. .	173
X.2	Las posibles peculiaridades del reparto competencial derivadas de la intervención comunitaria.	175
X.2.1	Las peculiaridades en el ámbito de la regulación de las subvenciones y ayudas.	176
X.2.2	La eventual centralización de la gestión de los fondos europeos.	179
X.3	Conclusiones.	186
Bibliografía		191

ABREVIATURAS

AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
BEA	Boletín Económico de Andalucía
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BOCCGG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BVerfGE	Decisiones del Tribunal Constitucional Federal alemán
CC	Corte Constitucional italiana
CIPE	Comité interministerial para la programación económica
CML Rev.	Common Market Law Review
Colum. L. Rev.	Columbia Law Review
DA	Documentación Administrativa
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOCUP	Documento único de programación
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DSPA	Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EAA	Estatuto de Autonomía para Andalucía
EJ	Europa Junta
ELR	European Law Review
EuR	Europarecht
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola
FSE	Fondo Social Europeo
Giur. cost.	Giurisprudenza costituzionale
GJ	Gaceta Jurídica de la C. E.
IFOP	Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEI	Journal of European Integration
MCA	Marco comunitario de apoyo

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OJZ	Österreichische Juristen-Zeitung
PDR	Plan de desarrollo regional
PO	Programa operativo
RAAP	Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública
RArAP	Revista Aragonesa de Administración Pública
RCG	Revista de las Cortes Generales
RDCE	Revista de Derecho Comunitario Europeo
REALA	Revistas de Estudios de la Administración Local y Autonómica
REDA	Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
REDF	Revista Española de Derecho Financiero
REL	Revista de Estudios Locales (Cunial)
RIE	Revista de Instituciones Europeas
Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario	Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario
RJN	Revista Jurídica de Navarra
RTD eur.	Revue Trimestrielle de Droit Européen
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
StuW	Steuer und Wirtschaft
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht

INTRODUCCIÓN

Como es sabido, en la génesis y consolidación de los rasgos que caracterizan al federalismo contemporáneo ha jugado un papel esencial el sistema de relaciones financieras entre los diversos niveles de gobierno. Desde que a principios del siglo XX, y a propósito de la situación por la que atravesaba la República de Weimar, Johannes Popitz advirtiera de la existencia de un «poder de atracción del mayor Presupuesto» distorsionador del reparto de competencias trazado en la Constitución¹, lo cierto es que la evolución de los Estados federales de nuestro entorno no ha venido sino a corroborar lo acertado de su análisis. Así es; más allá de la concreta distribución de tareas y funciones entre la Federación y los Estados miembros diseñada en el marco constitucional, el funcionamiento real del federalismo ha sido en buena medida perfilado a través del ejercicio del “poder de gasto” (*spending power*) de las instancias centrales de gobierno. A partir de la mejora de la situación financiera de las Federaciones originada al ocupar el campo de la imposición directa a comienzos del pasado siglo, aquéllas tuvieron la oportunidad –ya mediante la entrega de subvenciones a los Estados, ya adoptando medidas de fomento directo del sector privado- de intervenir por vez primera en unos ámbitos materiales que hasta entonces habían recaído en la competencia exclusiva de los Estados. Así, pues, a través del ejercicio del poder de gasto central, vino a superarse la fórmula de reparto competencial característica del federalismo clásico, basada en la separación tajante de las atribuciones y tareas de los diversos niveles de gobierno, y se abrieron paso otras concepciones –aún hoy vigentes- que ponen el acento en la concurrencia competencial y en la colaboración entre la Federación, los Estados y los Entes locales. En suma, el tránsito desde el tradicional *Federalismo dual* al actual *Federalismo cooperativo* sólo puede explicarse cabalmente si se atiende a la práctica desarrollada por las Federaciones al ejercitar su poder de gasto².

¹ Johannes Popitz: “Der Finanzausgleich”, en *Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 2* (W. Gerloff/F. Meisel, Hrsg.), Tübingen, 1927, pág. 348.

² Sobre esta evolución en Alemania y Estados Unidos, así como sobre la influencia que ha ejercido el poder de gasto central en Italia y España, consúltese M. Medina Guerrero: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, *passim*.

Pues bien, como era de prever, este fenómeno no ha dejado también de manifestarse en el seno de la Unión Europea³, encontrando su más genuina vía de expresión en la institución de los Fondos Estructurales. Y si bien es cierto que el poder de gasto europeo aún no ha alcanzado en términos generales el potencial característico del de las Federaciones, dado el relativamente escaso volumen de recursos que fluye a las arcas comunitarias⁴, no es menos verdad que su impacto puede resultar claramente apreciable en relación con aquellos territorios que son los principales receptores de las aportaciones procedentes de Bruselas. Tal es el caso de Andalucía. El primer objetivo de las siguientes páginas no es otro, por tanto, que calibrar en qué medida la Comunidad Europea, merced a los recursos canalizados a través de los Fondos Estructurales, está en condiciones de condicionar y predeterminar el diseño de las políticas autonómicas respecto de los sectores materiales sobre los que la Junta de Andalucía ostenta competencias en virtud del Estatuto.

Pero no es ésta la única finalidad del presente trabajo, ni tal vez sea la más relevante. En efecto, no nos bastará con abordar las relaciones entre la Comunidad Europea y la Comunidad Autónoma que se entablen con ocasión de los Fondos Estructurales, sino que asimismo examinaremos si, al socaire de la programación de tales Fondos, también entra en juego la *vis* expansiva característica del ejercicio del poder de gasto por parte del Estado. No debe soslayarse, ciertamente, que los Fondos Estructurales operan con base en el principio de cofinanciación, de tal modo que la concesión de recursos comunitarios sólo se produce si está acompañada de la pertinente aportación económica de los Estados miembros. El Gobierno central puede, en consecuencia, cofinanciar medidas que afecten a materias cuya competencia corresponda a otros niveles de gobierno, pretendiendo con ello hacer suya la ejecución de las mismas. La Administración central encontraría, así, una vía subrepticia de *recuperar* competencias ya transferidas a la Junta de Andalucía; vía que, al menos *prima facie*, parece revelarse como muy eficaz, puesto que la *invasión* competencial se produciría bajo la cobertura de las normas y decisiones comunitarias, las cuales vendrían, pretendidamente, a prestarle un adecuado blindaje frente a eventuales impugnaciones de la Comunidad Autónoma. De todas estas cuestiones habremos de ocuparnos en las siguientes páginas.

³ Ya Jean Anastopoulos destacó este paralelismo entre el poder de gasto de la Comunidad Económica Europea y el de los clásicos Estados federales (*Les aspects financiers du Fédéralisme*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1979, págs. 71-72). Y, más recientemente, ha vuelto sobre el tema Steffan Meyer: "Popitz' «Gesetz der Anziehungskraft des zentralen Etats». Erklärungsansatz für Zentralisierungstendenzen im europäischen Integrationsprozeß?", *WiSt*, 1998, págs. 197-200.

⁴ En este sentido, Hans D. Jarass: "Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten", *AöR*, 121, 1996, pág. 184.

Una última precisión resulta conveniente hacer antes de entrar directamente en materia. El trabajo se centra única y exclusivamente en nuestra Comunidad Autónoma y en los Fondos Estructurales. Quiere decirse con esto, de una parte, que queda al margen el examen del Fondo de Cohesión, y, de otro lado, que nos ceñiremos estrictamente al análisis de la programación relativa al Objetivo número 1⁵.

⁵ De ahí que tampoco abordemos de forma específica el tratamiento de las “iniciativas comunitarias”.



PRIMERA PARTE

**EL REPARTO DE TAREAS Y FUNCIONES EN
EL DERECHO COMUNITARIO**



CAPÍTULO I

LA REGULACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN EL DERECHO COMUNITARIO ORIGINARIO

I.1 El proceso de creación de una política regional europea

Durante la negociación del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y en lógica consonancia con la filosofía económica neoliberal que impregnó la etapa fundacional⁶, la posible existencia de desequilibrios interterritoriales no se consideró uno de los centros de atención prioritarios a los que tendría que hacer frente la Comunidad. De ahí que la política regional quedase excluida de su inmediato radio de acción competencial. Y, sin embargo, tampoco cabe sostener que la versión inicial del Tratado soslayase por entero esta cuestión, puesto que algunas de sus disposiciones no podían dejar de incidir, siquiera indirectamente, en el problema que tales desequilibrios planteaban para la recién nacida Comunidad. Así, ya el Preámbulo no era enteramente ajeno a esta inquietud, como lo atestigua la manifestación de los Estados signatarios de estar «preocupados por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas». Y el artículo 2 señalaba como misión de la Comunidad la promoción de “un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad”⁷; precepto que permitiría

⁶ Véase A. Valle Gálvez: “La cohesión económica y social como objetivo de la Unión Europea. Análisis y perspectivas”, pág. 342.

⁷ El artículo 2 TCEE decía exactamente: “La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran”.

sostener que la reducción de los desequilibrios regionales se hallaba, al menos implícitamente, incluida entre los objetivos de aquélla⁸.

Comoquiera que sea, lo cierto es que el cuerpo del Tratado no ofrece base alguna para afirmar que existiese una verdadera competencia comunitaria en materia de política regional⁹. Antes al contrario, de su lectura sistemática se infiere inequívocamente que este ámbito había quedado en manos de los Estados miembros. Ésta es la conclusión que se desprende, en primer término, de la circunstancia de que la política regional no apareciese mencionada en el artículo 3 TCEE, en donde se enumeraban las diversas esferas de actuación de la Comunidad. Y, en segundo lugar, también presta apoyos a esta afirmación el régimen establecido a propósito de las ayudas de Estado, al considerarse compatibles con el mercado común “las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de desempleo”, así como aquellas otras “destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común” [art. 92.3 a) y c) TCEE]¹⁰. En suma, la versión inicial del Tratado se inclinó por considerar que la política regional era asunto de los Estados miembros.

Así, pues, el objetivo comunitario de mitigar los desequilibrios interregionales, fundamentado en el Preámbulo y en el art. 2 TCEE, debía satisfacerse a través de otras vías diferentes a la del ejercicio de competencias en materia de política regional. A esta dirección apunta el hecho de que el Tratado no previese la existencia de un Fondo con finalidad regional, pero que, por el contrario, sí contemplase la creación de un Fondo social así como la posible instauración de uno o varios Fondos en materia agraria.

Por lo que hace al primero, ha de reseñarse que el Fondo Social Europeo fue creado directamente en el propio Tratado –y comenzó a operar a partir del año 1960– con el objetivo de “fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores” (art. 123 TCEE)¹¹, constituyendo, por lo demás, uno de los escasos supuestos de ejecución administrativa

⁸ En esta línea, J. Elorza Cavengt: “Cohesión Económica y Social”, pág. 158; L. Parejo Alfonso: “La política regional en la Comunidad Económica Europea”, pág. 576 y Marc Vaucher: “Réalité juridique de la notion de région communautaire”, págs. 528-529.

⁹ Así, por ejemplo, Alain Buzelay y Jean Luc Gaillardin: *La politique régionale communautaire*, pág. 54.

¹⁰ Normas que hoy se hallan recogidas en el artículo 87.3 a) y c) TCE.

¹¹ El actual artículo 146 TCE.

comunitaria directa o inmediata¹², toda vez que la tarea de administrar el Fondo se encomendó a la Comisión (primer inciso del art. 124 TCEE)¹³. Pues bien, este Fondo no dejó de mostrar desde el principio de su actuación una proyección regional, siquiera sea porque, al conceder ayudas a los trabajadores para el supuesto de reconversión de empresas (art. 125 TCEE), buena parte de sus recursos se destinaban a regiones económicas que atravesaban momentos de dificultad¹⁴. No debe soslayarse a este respecto que el Tratado había atribuido expresamente una dimensión regional a la política social, desde el momento en que, a fin de conseguir la libertad de circulación de los trabajadores, había impuesto a los órganos comunitarios la tarea de establecer “los mecanismos adecuados para poner en relación las ofertas y las demandas de empleo y facilitar su equilibrio en condiciones tales que no se ponga en grave peligro el nivel de vida y de empleo en las diversas regiones e industrias” [art. 49 d) TCEE]¹⁵. Pero esta vertiente regional -que, aunque en términos modestos, resultaba en cierto modo inherente al funcionamiento del Fondo Social Europeo- recibiría un impulso decidido con la reforma del mismo emprendida en el Reglamento 2396/1971, ya que, junto a la línea de intervención de alcance general, se contemplaban unas específicas intervenciones que habrían de acometerse desde el punto de vista regional, al beneficiar exclusivamente a aquellos territorios que padeciesen un desequilibrio grave y prolongado del empleo como consecuencia de su escaso desarrollo o del declive de las actividades dominantes¹⁶.

Y, en segundo término, también la redacción originaria del Tratado reconocía expresamente un cierto impacto regional a la política agrícola común, al exigir que, para su elaboración, se tomasen en cuenta “las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas” [art. 39.2 a) TCEE]¹⁷. Y, precisamente, con la finalidad de facilitar la consecución de los objetivos de la política agrícola común, se permitía la creación de “uno o más fondos de orientación y de garantía agrícolas” (art. 40.4 TCEE)¹⁸. Con base en esta disposición, se crearía el FEOGA mediante el Reglamento núm. 25 del Consejo, de 4 de abril de 1962. La contribución de este Fondo al desarrollo regional gravitó esencialmente sobre su sección “orientación”, toda vez que era -y sigue siendo- la llamada

¹² Consúltese al respecto Anton Klösters: *Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug von Gemeinschaftsrecht*, pág. 8.

¹³ El vigente artículo 147 TCE.

¹⁴ Marc Vaucher: *Réalité juridique de la notion de région communautaire*, págs. 531-532.

¹⁵ Actualmente, el artículo 40 d) TCE.

¹⁶ Sobre esta reforma del FSE puede consultarse Alain Buzelay y Jean Luc Gaillardin: *op. cit.*, págs. 71-72, así como Hildegard Kaluza: *Der Europäische Sozialfonds*, especialmente págs. 26-29.

¹⁷ Hoy, esta norma se contiene en el art. 33.2 a) TCE.

¹⁸ Actualmente, el art. 34.3 TCE.

a mejorar las infraestructuras del mundo rural, a potenciar la modernización de los medios de producción y, en fin, a apoyar la transformación y comercialización de los productos agrícolas. Por consiguiente, a comienzos de la década de los sesenta ya se habían puesto en marcha los Fondos previstos expresamente en el Derecho Comunitario originario.

Asimismo en los años sesenta, y por más que no fuera una competencia explícitamente conferida a la Comunidad en el Tratado, comenzaron a darse los primeros pasos para la institucionalización de una política regional europea. Muy probablemente, las sugerencias más relevantes que se formularon a este respecto fueron las contenidas en la «Primera comunicación de la Comisión sobre la política regional en la Comunidad Económica Europea», que se hizo pública el 11 de mayo de 1965, y en donde, entre otros aspectos, se contemplaba la puesta a disposición de recursos económicos para fomentar el desarrollo regional, utilizando a tal propósito los Fondos e instrumentos financieros ya existentes. Sería el Comité Económico y Social en el dictamen evacuado a propósito de este documento de la Comisión quien propondría, por vez primera, la creación de un Fondo especial para el fomento regional. Estas propuestas quedarían, sin embargo, frenadas a raíz de la crisis de 1965 y los subsiguientes acuerdos de Luxemburgo¹⁹.

Habría que esperar, pues, hasta la década de los setenta para que recibiera un impulso definitivo la idea de constituir un Fondo específicamente regional. Más allá de las aspiraciones que pudiera tener a este respecto la propia Comisión en su pretensión central de avanzar en el proceso de integración europea, hay una coincidencia bastante amplia en señalar que en su instauración jugó un papel determinante la primera ampliación de la Comunidad, que supuso la entrada de nuevos Estados miembros que adolecían de significativos problemas regionales (Irlanda, las áreas industriales en declive británicas, Groenlandia)²⁰. Más concretamente, se ha puesto el acento en que procedieron precisamente de Gran Bretaña las mayores presiones en orden a la constitución del Fondo, puesto que, además de contar con una fuerte tradición de política regional, aspiraba con ello a canalizar recursos comunitarios en su beneficio²¹. En efecto, ha de repararse en que los problemas regionales que aque-

¹⁹ Para un análisis más detallado de los diferentes pasos que se dieron en relación con la política económica regional durante los primeros años de funcionamiento de la Comunidad Económica Europea, consúltese Alain Buzelay y Jean Luc Gaillardin: *op. cit.*, págs. 32-37 e Ingeborg Tömmel: *Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*, págs. 38-41.

²⁰ En este sentido, L. Parejo Alfonso: “La política regional en la Comunidad Económica Europea”, pág. 578 y Egon Schoneweg: “Regionalpolitik”, en *Handbuch der europäischen Integration*, pág. 811

²¹ Éstas son las razones que menciona Harvey W. Armstrong para explicar la posición británica (“The Role and Evolution of European Community Regional Policy”, pág. 35).

jaban al Reino Unido, antes que a las áreas rurales, afectaban a las zonas industriales en crisis, razón por la cual eran escasas las expectativas de que pudiese obtener una apreciable financiación de la política agrícola común, ampliándose así, paralelamente, las posibilidades de que llegara a convertirse en un contribuyente neto a la Comunidad²². Comoquiera que sea, lo cierto es que en la Cumbre de París de 1972 - celebrada los días 19 y 20 de octubre con la participación de los representantes irlandés, británico y danés, pues era ya inminente su incorporación- los Jefes de Estado y de Gobierno declararon que constituía una alta prioridad «el objetivo de remediar en la Comunidad los desequilibrios estructurales y regionales», y se encomendaba a la Comisión que iniciase los trabajos preparatorios para la implantación de un Fondo regional. Así, tras alguna tentativa que no mereció el apoyo unánime de los Estados miembros, terminaría creándose el FEDER a través del Reglamento del Consejo 724/75, de 18 de marzo.

Tal vez haya llamado la atención del lector el hecho de que la Comunidad decidiese y efectuase la constitución del FEDER a pesar de carecer de competencias expresas en materia de política regional. Y, sin embargo, se entendió que el Tratado de Roma ofrecía cobertura en virtud de lo dispuesto en su artículo 235: “Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”²³. Se trataba de una cláusula que fue concebida por los que elaboraron el Tratado como una *cláusula de cierre* del sistema de distribución de competencias, en cuanto estaba destinada a contrarrestar un posible efecto negativo que podría acarrear la asunción del principio de competencias de atribución que articula dicho sistema, a saber, la omisión en el Tratado de un poder o facultad de la Comunidad que impidiese llevar a cabo una acción que se revelase en la práctica como imprescindible o muy necesaria. Y, de hecho, la cláusula fue objeto de un uso prudente en la praxis política durante largo tiempo, puesto que se ciñó su utilización a ámbitos donde se había realizado una atribución explícita de competencias a la Comunidad (unión aduanera, política agrícola), pero se entendía que los poderes conferidos no eran suficientes para el pleno cumplimiento de los objetivos comunitarios²⁴. Fue, precisamente, a partir de la Cumbre de París de 1972 cuando se realizó una interpretación más incisiva y penetrante de esta cláusula, ya que se acordó extender la actuación comunitaria a ámbitos inicialmente no previstos y, para ello,

²² Véase sobre el particular las consideraciones de Fiona Wislade: “EU Cohesion Policy: Facts, Figures, and Issues”, págs. 29 y 32.

²³ El actual artículo 308 TCE.

²⁴ A. Goucha Soares: *Repartição de competências e preempção no Direito Comunitario*, pág. 153..

«agotar al máximo todas las disposiciones de los Tratados, incluyendo el artículo 235». Desde entonces, pues, se entendió que entre “los objetivos de la Comunidad” cuya consecución justifica el empleo de esta cláusula podían incluirse los muy generales y programáticos contenidos en el artículo 2 TCEE; precepto del que, como ya vimos, se dedujo que la superación de los desequilibrios regionales constituía uno de los objetivos a perseguir por la Comunidad. En definitiva, falto el Tratado de la menor referencia explícita a un Fondo regional, el anclaje constitucional del FEDER hubo de fundamentarse en el art. 235 en conexión con el artículo 2 TCEE²⁵.

I.2 La constitucionalización del FEDER. Del Acta Única Europea al Tratado de Amsterdam

El reconocimiento explícito de una competencia comunitaria sobre la política regional, con la pertinente inclusión del FEDER en el propio Tratado, se realizaría ya con la primera reforma que experimentaron los Tratados de Roma, a saber, el Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987. En esta ocasión, fue la combinación de dos factores la razón que impulsó de modo determinante la reforma, que, por lo que a nosotros concierne, vino a introducir un nuevo Título V relativo a la “Cohesión Económica y Social” (artículos 130 A-130 E)²⁶. De una parte, la Comunidad estaba asistiendo a su ampliación hacia el Sur, mediante la incorporación, primero, de Grecia (1981) y, más tarde, de España y Portugal (1986), lo que obviamente supondría incrementar considerablemente los desequilibrios territoriales existentes en su seno. Y, en segundo término, la Comunidad estaba asimismo empeñada en el objetivo esencial de constituir un mercado único europeo, que muy probablemente irrogaría perjuicios a las regiones periféricas menos desarrolladas. En este contexto, se hace evidente que la introducción del concepto “cohesión económica y social”²⁷ en el Tratado se revela, en buena medida, como una contrapartida

²⁵ Sobre el alcance y sentido de esta *cláusula de imprevisión* regulada en el artículo 235 TCEE –hoy, en el artículo 308 TCE–, *vid.*, entre otros muchos, Maria Luísa Duarte: *A teoria dos poderes implícitos e a delimitação das competências entre a Uniao Europeia e os Estados-Membros*, pág. 487; J. Martín y Pérez de Nanclares: *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, pág. 215; Patrick Mittmann: *Die Rechtsfortbildung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft und die Rechtsstellung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union*, pág. 119; Rudolf Streinz: “Der «effet utile» in der Rechtsprechung des Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft”, pág. 1503.

²⁶ La cuestión se regula actualmente en el Título XVII TCE (artículos 158-162).

²⁷ Sobre la consustancial contradicción que existe entre la política de cohesión y los principios del mercado único basado en la libre competencia, y sobre el modo en que tal contradicción se refleja en el régimen de las ayudas de Estado, véase Tim Frazer: “The New Structural Funds, State Aids and Interventions on the Single Market”, *passim*. Asimismo, algunas reflexiones a este respecto se hacen en Lothar Jung y Helge Hassold: “Die Neuordnung der deutschen und europäischen Regional-/Strukturförderung vor dem Hintergrund der Beihilfenkontrolle und der Agenda 2000”, *passim*.

a la apertura de los mercados de los nuevos Estados miembros²⁸. Y, con mayor concreción, se ha apuntado que durante la negociación del Acta Única Europea la política de cohesión sirvió, precisamente, para compensar el paso a la mayoría cualificada en relación con la armonización de legislaciones destinada al establecimiento del mercado interior (art. 100 A TCEE)²⁹.

Así sucedió, ciertamente. En la Cumbre de Luxemburgo, celebrada los días 2 y 3 de diciembre de 1985, se acordó, en efecto, la creación del mercado único europeo, y, a fin de evitar las consecuencias negativas que ello podría acarrear para las regiones menos desarrolladas, se convino igualmente en que debía ser un objetivo de la Comunidad «reducir la distancia existente entre las diversas regiones así como el retraso de los territorios menos favorecidos». Según se resolvió asimismo en la Cumbre, el FEDER se configuraba como el principal instrumento que se pondría a disposición de la consecución de dicho objetivo, pero también estaban llamados los otros Fondos a desempeñar un papel al respecto, para lo cual habría de potenciarse su dimensión regional y articular la actuación concertada de todos ellos³⁰.

El Acta Única Europea, por tanto, en primer término, vendría a atribuir explícitamente a la Comunidad la competencia para operar en materia de política regional, dando así rango normativo a unos objetivos hasta entonces sólo mencionados en el Preámbulo³¹. El nuevo artículo 130 A TCEE establecía sobre el particular:

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

²⁸ Así, Thomas Fischer y Nicole Schley: *Europa föderal organisieren*, págs. 218 y 222 y Erich Thöni: “Local Autonomy and the European Union Structural Fund Transfers: The Special Case of Regional Policy”, pág. 211.

²⁹ En la versión inicial del Tratado se había exigido la unanimidad para que el Consejo adoptase “directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común”. El nuevo artículo 100 A TCEE establecía que, no obstante lo dispuesto en el artículo 100, “el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior”. Sobre la influencia de este precepto en la introducción del concepto de cohesión en el Tratado, véase J. Elorza Cavengt: “Cohesión Económica y Social”, pág. 159.

³⁰ Un análisis de la Cumbre de Luxemburgo desde la perspectiva de la política regional ofrece Ingeborg Tömmel: *Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*, págs. 56-57.

³¹ En esta línea, Grabitz/Hilf (véase el comentario al artículo 158 TCE en *Das Recht der Europäischen Union. Kommentar*) y Marc Vaucher (“Réalité juridique de la notion de région communautaire”, pág. 539).

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas³²

En puridad, no puede afirmarse que esto supusiera en términos reales una extensión de las competencias comunitarias, puesto que, como hemos apuntado líneas arriba, el Consejo se entendió autorizado a operar en este ámbito de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 235 en combinación con el artículo 2 TCEE. Aunque, claro está, con su recepción expresa las acciones que pudiese emprender la Comunidad al respecto adquirirían «otra cualidad jurídica» y la certeza inherente a una atribución específica de poderes³³.

Importa, de otro lado, notar que los objetivos de la cohesión no van a vincular exclusivamente a los órganos comunitarios, sino que también se proyectan a los Estados, pues, como rezaba el primer inciso del artículo 130 B: “Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A”³⁴. De este modo, se establece una auténtica obligación de Derecho Comunitario en virtud de la cual se exige a cada uno de los Estados que, al diseñar su política económica, se destinen a las áreas menos favorecidas los recursos necesarios para impulsar el desarrollo económico³⁵.

Pero son las medidas adoptadas específicamente sobre los Fondos las que más deben reclamar nuestra atención a los efectos de este trabajo. Y el primer dato que ha de ser destacado es la constitucionalización del FEDER, que pasa además a configurarse expresamente como el principal instrumento de cohesión, al especializarse precisamente en la superación de los desequilibrios territoriales. De acuerdo con el artículo 130 C TCEE (actual artículo 160 TCE):

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

³² La disposición se mantiene en términos casi idénticos en el actual artículo 158 TCE. La única modificación afecta al último inciso del último párrafo, que ahora dice así: “[...] y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”.

³³ Maria Luísa Duarte: *A teoria dos poderes implícitos e a delimitação da competências entre a Uniao Europeia e os Estados-Membros*, pág. 259.

³⁴ Norma que se reproduce, *mutatis mutandis*, en el primer inciso del actual artículo 159 TCE.

³⁵ Coincidimos en esta apreciación con Francesco Caruso: “Procedura di finanziamento”, en *La riforma della Pubblica Amministrazione (atti delle Commissioni e dei Comitati di studio)*, pág. 235. En opinión de Christian Calliess, esta disposición evidencia que la principal responsabilidad corresponde a los Estados miembros (*Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*, pág. 145).

Aunque, como quedó apuntado en la Cumbre de Luxemburgo, todos los Fondos Estructurales debían ahora incardinarse a la meta de la cohesión económica y social; y así se refleja en el tercer inciso del artículo 130 B:

“La Comunidad apoyará dicha consecución [de los objetivos de la cohesión] con la acción que lleva a cabo por medio de los Fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección «Orientación», Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes”³⁶

Y, por último, el Acta Única Europea dispuso que se procediera a la pertinente adaptación de los Fondos Estructurales así como a su necesaria articulación, requiriéndose la unanimidad del Consejo para decidir al respecto (artículo 130 D TCEE). Y una vez acordada esta decisión, se preveía que el Consejo —en esta ocasión por mayoría cualificada— “tomara las decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional” (artículo 130 E TCEE).

Pues bien, con base en lo establecido en el artículo 130 D TCEE, se aprobó el Reglamento (CEE) nº 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 [conocido usualmente como *Reglamento marco*]³⁷. Reglamento marco en cuyo artículo 3.5 se previó que el Consejo, que decidiría “en virtud del artículo 130 E del Tratado”, adoptaría “las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación entre las intervenciones de los diferentes fondos, por un lado, y entre dichas intervenciones y las del BEI, y los demás instrumentos financieros existentes, por otro”. Y a tal objeto se acordó el Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, 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 [más conocido como *Reglamento de coordinación*]³⁸. Y, en fin, el entramado normativo regulador de los Fondos Estructurales se completaría con la aprobación de un Reglamento específico para cada uno de ellos³⁹.

³⁶ Actualmente, el tercer inciso del primer párrafo del artículo 159 TCE.

³⁷ DOCE L 185, de 15 de julio de 1988, pág. 9 y ss.

³⁸ DOCE L 374, de 31 de diciembre de 1988, pág. 1 y ss.

³⁹ A saber: el Reglamento 4254/1988 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/1988 en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional; el Reglamento 4255/1988 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban

El Tratado de la Unión Europea, que fue suscrito en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, dio otra vuelta de tuerca en la implantación de la cohesión económica y social en el Derecho Comunitario originario. Y, nuevamente, los avances en esta dirección aparecieron como una suerte de compensación a lo que constituía la aspiración estelar perseguida con el Tratado de Maastricht, a saber, la constitución de una unión económica y monetaria⁴⁰. En este sentido, no deja de ser significativo que en el artículo B de este Tratado⁴¹, al enumerarse los objetivos de la Unión, se incluyese la potenciación de la cohesión junto a las ideas del mercado interior y de la unión económica y monetaria. En consecuencia, tras el Tratado de Maastricht el apoyo a las regiones menos desarrolladas devino un imperativo inescapable: sin cohesión, sencillamente no podía darse la convergencia que permitiese la entrada en la tercera fase de la unión económica y monetaria⁴².

El apuntalamiento de la cohesión se plasmaría en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en diversos planos. En primer término, se erige en una política cardinal de la Comunidad a través de su inclusión expresa en el artículo 2 TCE, pasando consecuentemente a integrar las acciones de la Comunidad enumeradas en el art. 3 TCE. Pero, sobre todo, el Tratado de Maastricht vino a reformar el Título relativo a la “Cohesión Económica y Social”, dando una nueva redacción a los arts. 130 A- 130 E TCE. Novedad a destacar es que se amplíe sustancialmente las posibilidades de actuación de la Comunidad en este ámbito, al disponer ahora el tercer párrafo del artículo 130 B:

“Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas comunitarias, el Consejo podrá adoptar dichas acciones por unanimidad, a pro-

disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/1988 en lo relativo al Fondo Social Europeo; y el Reglamento 4256/1988 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/1988 en lo relativo al FEOGA, sección Orientación (*DOCE* L 374, de 31 de diciembre de 1988, pág. 15 y ss.).

⁴⁰ Como afirma A. Valle Gálvez, «al fijar la meta de la UEM estaba presente la idea de potenciar la Cohesión» (“La cohesión económica y social como objetivo de la Unión Europea”, pág. 357, nota 42). Esta vinculación se pone claramente de manifiesto en el hecho de que el Gobierno español llegase a amenazar con bloquear el acuerdo sobre la unión política si no se recogía el Fondo de Cohesión en el Tratado (*vid.* Francesc Morata y Xavier Muñoz: “Vying for European Funds: Territorial Restructuring in Spain”, pág. 195).

⁴¹ De acuerdo con ese artículo B (actual art. 2) TUE: “La Unión tendrá los siguientes objetivos: -promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado [...]”.

⁴² En este sentido, Christian Mestre e Yves Petit: “La cohésion économique et sociale après le Traité sur l’Union européenne”, pág. 208.

puesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones”⁴³

Se trata, como es palmario, de una disposición de contornos muy difusos, que deja en la más absoluta indefinición en qué pueden consistir esas otras acciones “al margen de los fondos”. Se ha conjeturado, no obstante, que este precepto abre la posibilidad a que se creen nuevos y muy específicos instrumentos de financiación⁴⁴. Aunque, sin duda, la máxima novedad estribó en la previsión de crear, antes del 31 de diciembre de 1993, un Fondo de Cohesión destinado a financiar “proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras de transporte” (último párrafo del artículo 130 D TCE)⁴⁵. Mucho menor alcance tendrían, por el contrario, las reformas que se emprendieron a propósito del específico tema objeto de este trabajo: los Fondos Estructurales. Bástenos con citar que al recién instaurado Comité de las Regiones se le atribuirían algunas funciones en relación con estos Fondos, como la de recibir los informes que cada tres años ha de realizar la Comisión sobre los avances de la cohesión económica y social (segundo párrafo del artículo 130 B TCE)⁴⁶, o la de ser consultado con anterioridad a la aprobación de los Reglamentos que establecen el régimen general de los Fondos (artículo 130 D TCE)⁴⁷ y a la adopción de las decisiones de aplicación del FEDER (artículo 130 E TCE)⁴⁸. En cualquier caso, ha de dejarse constancia de que, poco antes de que entrara en vigor el Tratado de la Unión Europea, además de crearse el instrumento financiero de orientación de la pesca (IFOP), se procedió a la modificación de la totalidad de los Reglamentos reguladores de los Fondos⁴⁹, por lo

⁴³ Actualmente, el párrafo tercero del artículo 159 TCE.

⁴⁴ Grabitz/Hilf: comentario al artículo 159 TCE, en *Das Recht der Europäischen Union. Kommentar*.

⁴⁵ Ante la imposibilidad de cumplir dicho plazo, se crearía inicialmente un instrumento financiero provisional de cohesión [Reglamento (CEE) n° 792/93 del Consejo, de 30 de marzo de 1993]. El Fondo de Cohesión se crearía mediante el Reglamento (CE) n° 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994.

⁴⁶ En la actualidad, el párrafo segundo del artículo 159 TCE.

⁴⁷ La aprobación de estos Reglamentos se dificultaría tras la reforma del precepto, puesto que, además de la ya requerida unanimidad del Consejo, se exigiría el acuerdo del Parlamento. El artículo 130 D TCE era del siguiente tenor literal: “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 130 E, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinará las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes”. La norma se reitera, *mutatis mutandis*, en el primer párrafo del actual artículo 161 TCE.

⁴⁸ *Cfr.* el hoy vigente artículo 162 TCE.

⁴⁹ Los nuevos Reglamentos se publicaron en el *DOCE* L 193, de 31 de julio de 1993: Reglamento (CEE) n° 2080/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88 en lo referente al instrumento financiero de orientación de la pesca; Reglamento (CEE) n° 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2052/88 relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así

que, obviamente, no se aplicó el más riguroso procedimiento de aprobación previsto en el reformado artículo 130 D CE⁵⁰.

Y, en fin, la reforma acometida en Maastricht se proyectaría asimismo en la aprobación de un Protocolo sobre la cohesión económica y social, en donde se apuntaron algunas consideraciones tendentes a precisar tanto el sentido de las acciones estructurales como las condiciones para la puesta en marcha de los preceptos más innovadores⁵¹.

Pues bien, los concretos perfiles que dio al régimen constitucional de los Fondos Estructurales el Tratado de la Unión Europea han mostrado una evidente vocación de permanencia. De hecho, el Tratado de Amsterdam –que entró en vigor el 1 de mayo de 1999- no introdujo ninguna modificación reseñable en el Título relativo a la “Cohesión Económica y Social”⁵², que ahora pasa a ser el número XVII y a integrar los artículos 158 a 162 del Tratado de la Comunidad Europea. Con base en su artículo 161, se aprobaría el Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales [conocido como *Reglamento General*]⁵³, poniéndose así fin a la tradición de que dicho régimen general regulador de los Fondos se estableciese en dos Reglamentos diferentes⁵⁴.

como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros existentes; Reglamento (CEE) n° 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) n° 4253/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88 en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra parte, de éstas con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros existentes; Reglamento (CEE) n° 2083/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) n° 4254/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88 en lo relativo al FEDER; Reglamento (CEE) n° 2084/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 4255/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88 en lo relativo al Fondo Social Europeo; Reglamento (CEE) n° 2085/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) n° 4256/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88 en lo relativo al FEOGA, sector Orientación.

⁵⁰ Vid. *infra* el epígrafe III.2.

⁵¹ Sobre el mencionado Protocolo, consúltese Christian Mestre e Ives Petit: “La cohésion économique et sociale après le Traité sur l’Union européenne”, pág. 208, así como D. Ordóñez Solís: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, pág. 51.

⁵² En esta línea, A. Valle Gálvez: “La Cohesión Económica y Social de la Unión Europea”, pág. 6.

⁵³ DOCE L 161, de 26 de junio de 1999, pág. 1 y ss.

⁵⁴ En el Documento *Reforma de los Fondos Estructurales*, que acompañaba a la Propuesta de nuevos Reglamentos fechada el 18 de marzo de 1993, la Comisión defendió la opción seguida tras subrayar que las disposiciones del Reglamento de coordinación «incluyeron numerosas repeticiones innecesarias respecto del otro Reglamento general, es decir, el Reglamento marco».

CAPÍTULO II

LA DETERMINACIÓN DEL VOLUMEN DE RECURSOS EUROPEOS DESTINADO A LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y SU REPARTO ENTRE LAS REGIONES BENEFICIARIAS

La primera de las cuestiones que debe resolverse para poner en marcha el mecanismo de los Fondos Estructurales no es otra que la de determinar el volumen total de recursos que fluirá a las regiones menos desarrolladas durante el período de programación. Y sólo cuando se traza dicho marco financiero al más elevado nivel político (Consejo Europeo), se emprenden a continuación los pasos encaminados a establecer en los Reglamentos reguladores de los Fondos los objetivos generales que han de perseguir los mismos y el pertinente diseño institucional. Se trata, por tanto, como agudamente ha señalado Gary Marks, de una peculiaridad de la política de cohesión, toda vez que, por regla general, las políticas comunitarias pueden describirse como un conjunto de instituciones en busca de la necesaria financiación, y no, como sucede en realidad con los Fondos, como una masa de recursos que precisa dotarse del correspondiente aparato institucional⁵⁵. Dando un paso más, cabría afirmar que la determinación de las concretas transferencias financieras interestatales es el fruto de un triple orden de decisiones, a saber: (a) la fijación del montante total de recursos que se destinará a los Fondos Estructurales; (b) el reparto de los mismos entre los Estados miembros; y (c) su distribución entre las regiones dentro de cada uno de los Estados. Analicémoslas por separado.

⁵⁵ Gary Marks: "Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy", en *Cohesion Policy and European Integration*, pág. 389. Asimismo, Gary Marks: "Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik", en *Europäische Integration*, pág. 316.

II.1 La fijación del marco presupuestario

Como sucede en general con las políticas de carácter redistributivo, basadas en esencia en la transferencia de medios de unos Estados a otros, el proceso de toma de decisiones en lo que concierne a la fijación del marco presupuestario relativo a la política de cohesión se halla en la práctica dominado por los gobiernos nacionales⁵⁶. No es de extrañar, en consecuencia, que suela tenderse a utilizar en el análisis de la evolución de este marco presupuestario un enfoque centrado en los Estados (*state-centric model*) en detrimento de una perspectiva multinivel (*multi-level governance*), puesto que en ésta las instituciones comunitarias –señaladamente la Comisión– se conciben como actores políticos activos que, gozando de autonomía frente a los Estados, determinan el diseño de una determinada política⁵⁷. Y esto, desde luego, no suele suceder cuando lo que ha de abordarse es una tarea que presenta los rasgos de un juego de suma cero, cual es, sin duda, la distribución de unos recursos escasos en el seno de la Comunidad. Pues, ciertamente, puede afirmarse con alcance general que el proceso político en el ámbito comunitario está tanto más determinado y controlado por los gobiernos de los Estados cuanto la cuestión a resolver presenta un más neto carácter de juego de suma de cero⁵⁸.

Naturalmente, no quiere decirse con esto que la Comisión desempeñe un papel esencialmente pasivo o, sencillamente, desaparezca por completo de unas negociaciones que son por completo monopolizadas por los Estados. Así, con anterioridad a la reforma de 1988, las cantidades asignadas a los diferentes Fondos se establecían separadamente cada año como parte del proceso presupuestario global de la Comunidad Europea. Consiguientemente, como toda medida presupuestaria, la toma de decisiones era compartida por la propia Comunidad, actuando vía Comisión y Parlamento europeo, y todos los Estados miembros, actuando a través de sus representantes en el Consejo de Ministros⁵⁹. Sin embargo, a partir de 1989, con la integración de las decisiones presupuestarias relativas a la totalidad de los Fondos Estructurales y la instauración de períodos de programación de vigencia plurianual⁶⁰,

⁵⁶ Consúltense, entre otros, Liesbet Hooghe: “Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission”, en *Cohesion Policy and European Integration...*, pág. 87; Hooghe/Marks: “«Europe with the Regions»: Channels of Regional Representation in the European Union”, pág. 78; Gary Marks: “Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy”, pág. 391.

⁵⁷ Así, Gary Marks: “Structural Policy in the European Community”, en *Europolitics. Institutions and Policymaking in the “New” European Community*, págs. 192-193.

⁵⁸ Más detalles en Gary Marks: “Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy”, pág. 418 *in fine*; y del mismo autor: “Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik”, págs. 317-318.

⁵⁹ En relación con el FEDER, consúltense Harvey W. Armstrong: “The Role and Evolution of European Community Regional Policy”, pág. 54.

⁶⁰ Mientras que el primer período de programación abarcó un ciclo de cinco años (de 1989 a 1993), el segundo se extendió a seis años (de 1994 a 1999) y a siete el período en el que nos encontramos (de 2000 a 2006).

se vio fortalecida la ya predominante posición de los Estados, al encargarse el Consejo Europeo de predeterminedar el volumen global de los recursos financieros que se asignan a los Fondos Estructurales durante la totalidad del período en cuestión. Acuerdo político que se traslada posteriormente al plano jurídico a través del Reglamento del Consejo que se encarga de regular con alcance general los Fondos Estructurales. En este contexto, el papel fundamental de la Comisión consiste en la formulación de las propuestas financieras que, con posterioridad, habrán de ser examinadas y, en su caso, hechas suyas por el Consejo.

Como no podía ser de otra manera, así también se ha procedido con la reforma de los Fondos Estructurales acometida en 1999. En principio, no eran nada halagüeñas las perspectivas que se abrían para el período de programación 2000-2006 en lo concerniente al volumen de financiación que se destinaría a la política de cohesión, habida cuenta de que tanto motivaciones de índole ideológica como territorial se aunaban en pro de un recorte presupuestario en este terreno. Y es que, ciertamente, al conflicto ideológico entre los gobiernos partidarios de mantener la intervención comunitaria en la economía y aquellos otros que, alineados con el neoliberalismo, pretendían favorecer el mercado para estimular el crecimiento, venía a superponerse una división de carácter territorial entre los Estados beneficiarios y contribuyentes. Bien significativo es a este respecto que, cuando los gobiernos de centro-derecha alemán y francés propusieron una disminución de las ayudas regionales para el Presupuesto de 1997, se mostrasen de inmediato favorables a dicho recorte los gobiernos de centro-izquierda sueco, finlandés y austríaco⁶¹.

Sea como fuere, lo cierto es que el Consejo Europeo de Berlín llegaría, los días 24 y 25 de marzo de 1999, a un acuerdo global sobre la “Agenda 2000” en el que el montante total de los recursos financieros destinados a la política de cohesión –pese a las muy pesimistas perspectivas iniciales– no se alejó excesivamente de la cifra propuesta por la Comisión⁶², que no sufriría, consiguientemente, una merma demasiado sensible⁶³. En efecto, frente a los 240.000 millones de euros sugeridos

⁶¹ Sobre el modo en que inciden las concepciones neoliberal e intervencionista del capitalismo en el diseño de la política de cohesión, consúltense Liesbet Hooghe: “EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism”, *passim*.

⁶² Un cierto alivio dejó traslucir a este respecto la nota técnica emitida tras el Consejo Europeo de Berlín por la Secretaría General de la Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas, en donde, entre otros extremos, se afirmó: «Nadie duda de que la presión de ciertos Estados, de la Comisión Europea, de las instituciones europeas y de algunas organizaciones europeas vinculadas a las políticas regionales ha evitado el escenario catastrofista propuesto por algunos Estados contribuyentes netos o ardientes defensores únicamente de la Política Agraria Común» (*EJ*, núm. 69, 1999, págs. 22-23).

⁶³ Planificación financiera que, en fin, recibiría el dictamen conforme del Parlamento Europeo el día 6 de mayo de 1999. En general, respecto del último proceso de reforma de los Fondos Estructurales puede consultarse Thomas Fischer y Nicole Schley: *Europa föderal organisieren*, pág. 217 y ss.

por la Comisión como importe total de los Fondos estructurales y de Cohesión a lo largo del período 2000-2006, el Consejo Europeo redujo el montante a 213.000 millones de euros. Pues bien, de esa cifra total el Consejo Europeo consideró que debía asignarse específicamente a los Fondos estructurales 195.000 millones de euros⁶⁴, incluyendo en esta cuantía el apoyo transitorio⁶⁵, las iniciativas comunitarias y las acciones innovadoras, y procedió igualmente a efectuar el desglose de dicha cuantía entre los diversos años integrantes del período de programación⁶⁶.

II.2 El reparto de los Fondos Estructurales entre los Estados

Una vez decidido el montante de los recursos comunitarios que se habrá de destinar anualmente a los Fondos Estructurales, el diseño del esquema definitivo de las transferencias financieras que se movilizarán a través de los Fondos requiere determinar, primero, cómo se distribuyen dichos recursos entre los Estados miembros y, finalmente, cómo se procede a su reparto entre las regiones dentro de cada Estado.

Pues bien, en lo que concierne a estas dos órdenes de decisiones, debemos comenzar señalando que los regímenes normativos reguladores de los Fondos Estructurales adoptados los años 1988 y 1993 prosiguieron, en cierta medida, la línea ya emprendida con las reformas que experimentó el FEDER en 1979 y 1984⁶⁷. Proceso evolutivo en cuya virtud la Comunidad Europea había ido gradualmente ganando un creciente dominio sobre su “propia” política regional en detrimento de los

⁶⁴ Cifra que, como la generalidad de las medidas financieras relevantes acordadas en Berlín, se recogen en el Reglamento N° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (*DOCE* L 161, de 26.6.1999, pág. 1). Concretamente, su art. 7.1 establece al respecto: “Los recursos disponibles para ser comprometidos con cargo a los Fondos, expresados en precios de 1999, ascenderán a 195.000 millones de euros para el período 2000-2006”.

⁶⁵ El apoyo transitorio –cuya dotación prevista ascendía a 11.142 millones de euros– beneficia a aquellas regiones o zonas que ya no reúnan los criterios exigidos para optar a la financiación de los Fondos estructurales, “de manera que se consoliden los resultados obtenidos mediante la ayuda estructural en las antiguas regiones del Objetivo 1 y se preste apoyo a la culminación del proceso de conversión en las zonas que dejan de poder acogerse al Objetivo 2/5b)” [*Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Berlín*. Punto 42]. Véase el art. 6 del citado Reglamento (CE) N° 1260/1999 del Consejo.

⁶⁶ Así, se fijaron 29.430 millones de euros para el año 2000; 28.840, para el 2001; 28.250, para el 2002; 27.670, para el 2003; 27.080, para el 2004; 27.080, para el 2005; y 26.660 millones de euros (a precios de 1999) para el año 2006. Véase el art. 7.1 del Reglamento (CE) N° 1260/1999 y el anexo al que se remite.

⁶⁷ El FEDER se creó en el año 1975 a través del Reglamento 724/75 del Consejo, de 18 de marzo (*DOCE* L 73, de 21 de marzo de 1975), siendo inicialmente reformado con el Reglamento 214/79 del Consejo, de 6 de febrero (*DOCE* L 35, de 9 de febrero de 1979). En 1984 fue objeto de otra reforma con la aprobación del Reglamento 1787/84, del Consejo, de 19 de junio (*DOCE* L 169, de 28 de junio de 1984).

Estados miembros, sin que en ningún caso llegase a arrebatar por completo el control que éstos ejercían al respecto⁶⁸. Baste pensar, por ejemplo, en el sistema inicialmente instaurado para el FEDER en el año 1975, el cual, al efectuar el reparto de los medios entre los Estados miembros en función de unas cuotas nacionales predeterminadas, permitía a éstos ejercer una decisiva influencia sobre la distribución de los recursos a través del Consejo de Ministros⁶⁹. Esta situación se vio profundamente modificada a partir de 1989, toda vez que el reparto de la financiación de los Fondos Estructurales no se realiza directamente entre los Estados, sino procediendo a una inicial primera asignación de los recursos en función de objetivos. Pues si bien es verdad que este inicial reparto por objetivos –tarea asimismo controlada por los gobiernos nacionales vía Consejo– predetermina y condiciona cuál va a ser la definitiva distribución de los recursos entre los Estados miembros, no es menos cierto que a la Comisión se confía una esfera de decisión en determinadas cuestiones que inciden, mediata o inmediatamente, en el definitivo reparto interestatal. Así, de una parte, suele reconocérsele a la Comisión un cierto margen de maniobra en la selección de las concretas zonas susceptibles de recibir ayudas en relación con los diferentes objetivos; y, de otro lado, en lo que se ha considerado el «último eco del antiguo sistema de cuotas»⁷⁰, a la Comisión suele atribuirse la facultad de proceder a un reparto indicativo de las dotaciones de los Fondos entre los Estados miembros.

Siguiendo los antecedentes de las reformas de 1988 y 1993, el Consejo Europeo de Berlín se inclinó por adoptar un esquema semejante al descrito para el actual período de programación. Y, así, en primer lugar, se ha conservado la tradicional *asignación de la financiación por objetivos*, los cuales ahora, no obstante, se reducen a tres en aras de “la mejor concentración de la ayuda de los Fondos Estructurales”⁷¹; conviniendo asimismo los Estados en el Consejo que la distribución de los recursos financieros entre los diferentes objetivos debía efectuarse de tal modo que dicha concentración favoreciera especialmente a las regiones del objetivo núm. 1. De ahí que se previera que en dicho reparto se asignase el 69,7% del volumen total

⁶⁸ Coincidiendo en este extremo con Harvey W. Armstrong: “The Role and Evolution of European Community Regional Policy”, pág. 56.

⁶⁹ Aunque ya en la reforma de 1979 comenzó a ampliarse la influencia de la Comisión, al crearse una denominada sección “fuera de cuota” cuya gestión se le atribuyó, a la que cual se asignaría el 5% de la dotación del FEDER (consúltese González González/Grossi Sampedro: “Los fondos autonómicos de solidaridad: el FCI y el FEDER”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 137, 1996, pág. 74, nota 20; así como Paul Romus: *L’Europe Regionale*, págs. Pág. 43-44). A juicio de Fiona Wishlade, la creación de esta sección “fuera de cuota” representó el primer signo claro de que «la Comisión europea ganaba alguna independencia frente a los Estados miembros en el ámbito de la política regional» (“EU Cohesion Policy: Facts, Figures, and Issues”, en *Cohesion Policy and European Integration*, pág. 32).

⁷⁰ Harvey W. Armstrong: *op. cit.*, pág. 57.

⁷¹ *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Berlín*, punto 26.

de los Fondos Estructurales al objetivo núm.1, el 11,5% al objetivo núm. 2 y el 12,3% de los Fondos al objetivo núm. 3⁷²; en tanto que de la cuantía restante se acordó reservar 1.100 millones de euros al IFOP para las acciones de acompañamiento de la política pesquera común fuera del objetivo núm. 1⁷³, un 5% para la financiación de iniciativas comunitarias y, por último, un 1% para la financiación de actividades innovadoras y asistencia técnica⁷⁴. Previsiones presupuestarias adoptadas en el Consejo Europeo que, salvo alguna muy leve modificación relativa a la última distribución mencionada, sería asumida por el Reglamento nº 1260/1999 (en adelante, Reglamento General)⁷⁵.

En segundo término, la Comisión sigue disfrutando de alguna capacidad de libre decisión en lo tocante a la *selección de las zonas*, aunque su margen de manobra difiere según los casos. Así, en la determinación de las regiones del objetivo núm. 1, su libertad de configuración se ve notablemente constreñida por la muy precisa delimitación que ya hiciera al respecto el Consejo Europeo de Berlín⁷⁶; delimitación que, obviamente, se incorporaría sin matizaciones al Reglamento General, cuyo artículo 3.1 dice así:

“Serán regiones del objetivo nº 1 las correspondientes al nivel II de la nomenclatura de unidades territoriales estadísticas (NUTS 2) cuyo producto interior bruto (PIB) per cápita, medido en estándar de poder adquisitivo y calculado a partir de los datos comunitarios de los tres últimos años disponibles el 26 de marzo de 1999, sea inferior al 75% de la media comunitaria.

“Se incluirán también en este objetivo las regiones ultraperiféricas (los departamentos franceses de ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias), todas por debajo del umbral del 75%, y las zonas incluidas en el objetivo nº 6 durante el período 1995-1999, con arreglo al Protocolo nº 6 del Acta de adhesión de 1994”.

De conformidad con estos criterios definatorios de las aludidas regiones, pocas dudas hay que albergar acerca de lo reducido que es el verdadero ámbito de libre decisión que resta a la Comisión; extremo éste que, por lo demás, se ve enfatizado por el propio tenor literal empleado en el reiterado Reglamento General: “La Comisión –dispone su artículo 3.2- establecerá la lista de las regiones del objetivo nº 1 aplicando *estrictamente* el párrafo primero del apartado 1...” (la cursiva es nuestra).

⁷² Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Berlín, punto 30.

⁷³ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Berlín, punto 40.

⁷⁴ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Berlín, punto 41.

⁷⁵ En efecto, mientras que el reparto de los recursos entre los objetivos permaneció inalterado (art. 7.2 del Reglamento), se terminó asignando un 5,35% de los créditos de compromisos a la financiación de iniciativas comunitarias y el 0,65% a las actividades innovadoras y de asistencia técnica (art. 7.6 del Reglamento).

⁷⁶ Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Berlín, punto 32.

Listado de las regiones incluidas en el objetivo núm. 1 de los Fondos estructurales que sería, en fin, aprobado por la Comisión en Decisión adoptada el 1 de julio de 1999⁷⁷.

Por el contrario, el margen de maniobra de la Comisión se amplía cuando se trata de seleccionar las regiones del objetivo nº 2⁷⁸, toda vez que, por más que el Reglamento General apunte numerosos criterios objetivos delimitadores de las diferentes zonas⁷⁹, en modo alguno tales previsiones llegan a ser tan detalladas o incisivas como para llegar a reducir a su mínima expresión toda capacidad de opción. Con todo, quizás el aspecto más reseñable del procedimiento de selección de estas regiones estriba en que el mismo, lejos de confiarse a la entera disposición de la Comisión, se halla fuertemente impregnado por el principio de cooperación, de tal modo que la participación de los Estados también juega un papel notablemente relevante. De hecho, la propia Comisión se cuidó de subrayar este extremo al presentar las propuestas de los nuevos Reglamentos: “(...) es necesario un esfuerzo de concentración en las zonas más gravemente afectadas, lo que exige mantener, dentro siempre de la cooperación con los Estados miembros interesados, el papel actual de la Comisión en la delimitación de las zonas”; e insistiría más adelante: “La lista de las zonas se elaborará en un marco de cooperación entre la Comisión y la autoridades nacionales”⁸⁰. Y, en efecto, el Reglamento General diseña un detallado procedimiento que se asienta sobre la actuación conjunta de los dos niveles de gobierno y una estrecha colaboración entre ellos. De entrada, su art. 4.2 comienza encomendando a ambos, genéricamente, esta tarea: “La Comisión y los Estados miembros velarán por que la intervención se concentre realmente en las zonas de la comunidad más afectadas y en el nivel geográfico más adecuado”. Y, acto seguido, precisa los pasos a seguir: (a) con base en los criterios objetivos que se mencionan en el propio art. 4.2, la Comisión procede a fijar para cada

⁷⁷ DOCE L 194, de 27.7.1999, pág. 53 y ss.

⁷⁸ En lo que a las regiones del objetivo nº 3 concierne, el Reglamento Nº 1260/1999 se limita a señalar que las “regiones que podrán recibir financiación en virtud del objetivo nº 3 serán las que no estén incluidas en el objetivo nº 1” (art. 5).

⁷⁹ El Consejo Europeo de Berlín se había circunscrito a dar una definición muy genérica de estas regiones, trasladando al futuro marco normativo la tarea de precisar su alcance: “El Objetivo 2 respaldará la conversión económica y social de las zonas que se enfrentan a problemas estructurales. Entre ellas se cuentan las que atraviesan cambios económicos y sociales en los sectores de la industria y los servicios, las zonas rurales en declive, las zonas urbanas con dificultades y las dependientes de la pesca que atraviesan crisis; todas estas zonas se delimitarán en función de criterios objetivos estipulados en los textos legislativos” [*Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Berlín*, punto 33]. Y, en efecto, el Reglamento General, tras reiterar dicha definición genérica (art. 4.1), ha venido a fijar adicionales criterios delimitadores de las diferentes zonas susceptibles de ser consideradas regiones del objetivo núm. 2 (cfr: apartados 5, 6, 7, 8 y 9 del artículo 4).

⁸⁰ Véase el documento *Reforma de los Fondos Estructurales* (más concretamente su segunda parte, relativa al “Reglamento general de los Fondos Estructurales”), que acompañaba a las propuestas de Reglamentos presentadas por la Comisión con fecha 18 de marzo de 1988.

uno de los Estados miembros un límite máximo de población subvencionable⁸¹; (b) respetando esta restricción, los Estados proponen a la Comisión las listas de las diferentes zonas susceptibles de ser consideradas regiones del objetivo núm. 2, y proceden asimismo a enviar a la Comisión las estadísticas y demás datos pertinentes para que evalúe sus propuestas (art. 4.3); (c) finalmente, la Comisión, a partir de la documentación que le ha sido suministrada por los Estados, elabora la lista de las zonas del objetivo núm. 2, aunque el Reglamento General no duda en subrayar que dicha elaboración ha de realizarse “en estrecha concertación con el Estado miembro de que se trate, teniendo en cuenta las prioridades nacionales” (art. 4.4).

Pero, sin duda, es mediante el ejercicio de su facultad para establecer el *reparto indicativo de las dotaciones por Estado miembro* la vía a través de la cual la Comisión influye de un modo más determinante y directo en la distribución de los Fondos entre los Estados. Por lo que hace a los esenciales objetivos núms. 1 y 2, el actual marco normativo⁸² mantiene un sistema de reparto semejante al que regía durante el anterior período de programación, consistente en la enumeración de diversos criterios objetivos que deben ser tomados en consideración por la Comisión al proceder a la asignación indicativa entre los Estados⁸³. Así se desprende inequívoco-

⁸¹ Límite que obedece a que el propio art. 4.2 establece la restricción de que la población de la totalidad de las regiones del objetivo núm. 2 no puede representar más del 18% de la población total de la Comunidad.

⁸² Obviamente, también en este extremo se siguieron las indicaciones de las *Conclusiones de la Presidencia* del Consejo Europeo de Berlín: “De conformidad con las propuestas de la Comisión, la asignación de recursos a los Estados miembros para los Objetivos 1 y 2 se hará, según procedimientos transparentes, aplicando los siguientes criterios objetivos: población destinataria, prosperidad regional, prosperidad nacional y gravedad de los problemas estructurales, especialmente el nivel de desempleo”.

⁸³ Durante el primer período de programación (1989-1993), se aplicó la muy laxa regulación establecida al respecto en la redacción inicial del Reglamento (CEE) nº 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (en adelante, *Reglamento marco*). Según estableció al respecto su artículo 12.6: “Este reparto se basará en criterios socioeconómicos que determinen la elegibilidad de las regiones y las zonas a efectos de la intervención del FEDER, de conformidad con los objetivos núms. 1, 2 y 5 b), garantizando, al mismo tiempo, que el objetivo de duplicar los créditos destinados a las regiones comprendidas en el objetivo nº 1, se traduzca en un crecimiento sustancial de la intervención en dichas regiones, en particular, en las regiones menos prósperas”. Bajo esta normativa, se asignaría a España 9.779 millones de ecus (vid. *Política regional en 1989. Informe anual*, Ministerio de Economía y Hacienda, V. A. Impresores S. A., 1990, pág. 89).

Para el período de programación 1994-1999, el reparto se efectuó de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.4 del Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que vino a modificar lo que había previsto al respecto el Reglamento marco en su redacción inicial. Según dicho precepto: “La Comisión, con arreglo a procedimientos transparentes, establecerá distribuciones indicativas por Estado miembro para cada uno de los objetivos núms. 1 a 4 y 5 b) de los créditos de compromiso de los Fondos estructurales, teniendo plenamente en cuenta, como anteriormente, los siguientes criterios objetivos: la prosperidad nacional, la población de las regiones y la gravedad relativa de los problemas estructurales, incluido el nivel de paro y, para los objetivos apropiados, las necesidades de desarro-

camente del primer párrafo del art. 7.3 del Reglamento General, que dispone lo siguiente:

“Con arreglo a procedimientos transparentes, la Comisión establecerá los repartos indicativos por Estado miembro de los créditos de compromiso disponibles para la programación que mencionan los artículos 13 a 19, teniendo plenamente en cuenta, para los objetivos núms. 1 y 2, uno o varios de los criterios objetivos análogos a los del período anterior incluidos en el Reglamento (CEE) n° 2052/88, a saber: población que puede optar a ellos, prosperidad regional, prosperidad nacional y gravedad relativa de los problemas estructurales, especialmente el nivel de desempleo”.

A la normativa hoy vigente cabe, por tanto, extender las mismas objeciones que, en su momento, se vertieron contra el método contemplado en el Reglamento marco de 1993, a saber: que, aunque trata de encauzar el reparto estableciendo determinadas variables que necesariamente deben ser tenidas en cuenta, no indica nada en absoluto acerca de la ponderación relativa de las mismas, por lo que ésta queda a la entera discrecionalidad de la Comisión. Así, pues, la praxis de la Comunidad Europea a este respecto contradice lo que viene siendo la regla habitual en la mayoría de los Estados federales, donde el reparto de las transferencias entre los entes subcentrales se efectúa de acuerdo con fórmulas predecibles y aplicables objetivamente⁸⁴. Es más; podría incluso añadirse que la actual formulación del método previsto para las regiones de los objetivos núms. 1 y 2, tal y como aparece recogida en el primer párrafo del art. 7.3 del Reglamento General arriba transcrito, no viene sino a ampliar el ya generoso margen de maniobra que reconocía a la Comisión el art. 12.4 del Reglamento marco en su versión de 1993. Y es que, ciertamente, mientras que este último imponía a la Comisión la exigencia de valorar y atender, en consecuencia, todos los criterios de reparto mencionados en el precepto⁸⁵, la norma vigente le autoriza a tomar en consideración tan sólo “uno o varios de los criterios objetivos”.

Pues bien, la Comisión adoptaría el “Método de reparto por Estado miembro de los créditos de compromiso para el objetivo n° 1” en la Declaración 159/99, relativa al apartado 3 del artículo 7 del Reglamento General, que se inscribió en el acta de la

llo en las zonas rurales. Estos criterios se ponderarán adecuadamente a la hora de asignar los recursos”. Y, con base en esta disposición, la Comisión aprobaría el 21 de octubre de 1993 el reparto indicativo de los recursos destinados a las regiones del objetivo núm. 1, asignando a España la cantidad de 26.300 millones de Ecus (véase *EJ*, núm. 21, 1993, pág. 27).

⁸⁴ A esta dirección apuntan las críticas formuladas sobre el particular por Manfred Kraff: *Der Finanzausgleich in der Europäischen Union. Theorie, Praxis und Perspektiven*, pág. 311.

⁸⁵ Puesto que el último inciso de dicho artículo 12.4 se expresaba en unos términos inequívocamente imperativos: “*Estos criterios –decía el precepto– se ponderarán adecuadamente a la hora de asignar los recursos*” (el énfasis es nuestro).

sesión nº 2192 del Consejo de Asuntos Generales, de 21 de junio de 1999, en donde se aprobaron los Reglamentos reguladores de los Fondos Estructurales. Y con base en esta metodología –que se fundamentaba en criterios relativos a la prosperidad regional, la prosperidad nacional y la tasa de desempleo-, la Decisión de la Comisión de 1 de julio de 1999 procedió al reiterado reparto indicativo de los fondos entre los Estados miembros para el período 2000 a 2006, de acuerdo con el cual se asignaron a España 37.744 millones de euros (precios de 1999) de un total de 126.693 millones⁸⁶.

Pero si la Comisión disfruta de un amplísimo margen de decisión para fijar las distribuciones indicativas entre los Estados respecto de los objetivos núms. 1 y 2, no menor es la esfera de libertad de la que dispone para hacer otro tanto en relación con el objetivo núm. 3 y con las acciones de acompañamiento de la política pesquera común fuera del objetivo núm. 1. Así es, en efecto; por lo que hace al reparto relativo al objetivo núm. 3, el Reglamento General se limita a señalar que el mismo “se basará principalmente en la población que pueda optar a los créditos, en la situación del empleo y en la gravedad de los problemas como la exclusión social, los niveles de enseñanza y de formación y la participación de la mujer en el mercado laboral” (segundo párrafo del artículo 7.3). Y constriñiendo aún menos la decisión de la Comisión, en punto a las acciones de acompañamiento de la política pesquera se dispone únicamente: “Con arreglo a procedimientos transparentes, la Comisión establecerá también los repartos indicativos por Estado miembro de los créditos de compromiso disponibles para las acciones estructurales del sector pesquero fuera de las regiones del objetivo nº 1...” (cuarto párrafo del artículo 7.3)⁸⁷.

II.3 La distribución de los Fondos entre los territorios autonómicos

A diferencia de lo que sucede con el recién analizado reparto indicativo de los recursos entre los Estados miembros, la normativa comunitaria reguladora de los Fondos no contempla que la ulterior distribución específica de la financiación entre las regiones beneficiarias se realice en abstracto mediante un acto *ad hoc* de la Comisión, perfectamente separado y autónomo de las restantes medidas y decisiones a través de las cuales se ponen en marcha y ejecutan los Fondos Estructurales. Antes al contrario, esta distribución interregional se inserta en el propio proceso de programación de los

⁸⁶ DOCE nº L 194, de 27 de julio de 1999, pág. 49 y ss.

⁸⁷ Como se desprende del artículo 7.3 del Reglamento General, estos repartos indicativos por Estado miembro no se extienden a la entera totalidad de los recursos disponibles para ser comprometidos con cargo a los Fondos Estructurales, puesto que quedan al margen de los mismos las iniciativas comunitarias, así como las actividades innovadoras y de asistencia técnica, a las que se reservan, respectivamente, el 5,35% y el 0,65% del total de 195.000 millones de euros al que ascienden los fondos para el período 2000-2006 (art. 7.6 del Reglamento General).

Fondos, deviniendo por tanto un resultado anejo al mismo. En consecuencia, según veremos con detalle más adelante al examinar el proceso de programación, la decisión sobre el particular se alcanza a lo largo de un complejo procedimiento, articulado en torno a los Programas de Desarrollo Regional y –muy señaladamente- los Marcos Comunitarios de Apoyo, en el que el protagonismo reside en la Comisión y en los Gobiernos nacionales⁸⁸, por más que los entes subcentrales no dejen de participar en el mismo de acuerdo con el principio de cooperación, que, de forma cada vez más intensa, viene inspirando el funcionamiento de los Fondos Estructurales.

Y, sin embargo, pese a que –a la luz de la normativa comunitaria- tanto desde un punto de vista sistemático como cronológico el problema del reparto interregional de los fondos debería ser tratado con posterioridad al hilo del examen de las diferentes fases de la programación, hemos creído conveniente detenernos en este momento a abordar siquiera parcialmente esta cuestión. Así lo aconsejan, desde luego, los interrogantes jurídicos y las controversias políticas –especialmente enconadas en nuestra Comunidad Autónoma- que suscitó el modo en que se encaró este asunto respecto de las regiones del objetivo núm. 1 en el actual período 2000-2006. De ello tendremos ahora que ocuparnos.

Con fecha 1 de julio de 1999, la Comisión adoptó varias Decisiones que resultaban imprescindibles para iniciar la aplicación de las medidas estructurales, de entre las cuales descuellan a los efectos de este trabajo, de una parte, la lista de las regiones cubiertas por el objetivo núm.1 de los Fondos Estructurales y, por otro lado, el reparto indicativo por Estados miembros de los créditos de compromiso con arreglo al objetivo núm. 1. Pues bien, al dar cuenta de estas Decisiones la Comisión anunció que asimismo había efectuado con carácter indicativo un reparto de los fondos entre las regiones cubiertas por ese objetivo, “resultado de la aplicación del método de la Comisión descrito en la declaración relativa al artículo 7 del Reglamento general de los Fondos Estructurales, adjunta al acta del Consejo sobre asuntos generales celebrado el 21 de junio de 1999”. Así, pues, incluso antes de que diera comienzo la fase de programación propiamente dicha con la presentación por parte de los Estados de los Planes de Desarrollo Regional⁸⁹, la Comisión había optado por

⁸⁸ Como igualmente sucediera respecto del reparto de los fondos entre los Estados, también en lo referente a su distribución interregional se aprecia una notable merma del fuerte dominio que originariamente ejercían al respecto los Estados miembros, con base en el sistema establecido para el FEDER en 1975, mediante el control del flujo de los proyectos que se remitían a la Comunidad Europea para obtener la pertinente financiación (en esta línea, Harvey W. Armstrong: “The Role and Evolution of European Community Regional Policy”, págs. 56-57).

⁸⁹ Pues, obviamente, la presentación de los Planes sólo puede efectuarse una vez que la Comisión ha aprobado las listas de las zonas beneficiarias, disponiendo los Estados para ello de un plazo máximo de cuatro meses desde la aprobación de éstas (*cf.* art. 15.2 del Reglamento General).

encauzar y predeterminar el tema del reparto interregional que, en última instancia, habría de decidirse en dicha fase. Y, a tal objeto, la Comisión se había decantado por la muy razonable alternativa de aplicar a las regiones la misma metodología de reparto que había asumido, con base en el artículo 7 del Reglamento General, para distribuir los fondos entre los Estados miembros⁹⁰. De este modo, al realizarse la distribución de los recursos entre los territorios autonómicos en función de los mismos criterios empleados para el reparto interestatal, la Comisión asignó a Andalucía 15.314 millones de euros, lo que suponía el 40,57% del total de 37.744 millones de euros que se pretendía destinar a las regiones españolas cubiertas por el objetivo núm. 1⁹¹.

Según era de prever, la controversia política estaba servida desde el momento mismo en que comenzó a vislumbrarse que el Gobierno de la Nación, lejos de avenirse a aceptar la distribución efectuada en Bruselas, defendería en esta sede, al negociarse el Marco Comunitario de Apoyo⁹², una nueva fórmula de reparto de la que resultaría una merma considerable de la cantidad inicialmente asignada por la Comisión a Andalucía. No es de extrañar, pues, que, cuando ya parecía fraguarse el rechazo por parte del Ejecutivo central de la primera propuesta de la Comisión, se abriera paso en los medios⁹³ la imagen de que se trataba de «la primera confronta-

⁹⁰ Como apunta Cordero Mestanza, también en el período de programación 1994-1999, para la distribución de los fondos entre las Administraciones autonómicas, «se utilizaron criterios similares a los que ésta [la Comisión] utilizó para establecer la distribución indicativa entre Estados miembros (población, renta, tasa de paro, etc.)». Una decisión que, en opinión de este autor, no podía sino ser valorada positivamente: «Criterios que resultaron muy favorables para España que, por razones de coherencia, era conveniente respetar y utilizar para la distribución de recursos entre Administraciones Autonómicas». Tras la aplicación de estos parámetros, el volumen global de recursos comunitarios asignado al territorio andaluz en dicho período –incluyendo los destinados a cofinanciar actuaciones de la Administración central– ascendió al 28,8 % del total [“El Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999 para las regiones españolas incluidas en el Objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales Europeos: características e implicaciones financieras para las Administraciones Públicas españolas”, *Cuadernos de Actualidad. Hacienda Pública Española*, 9/1994, págs. 402-403). En contraste, la distribución del FEDER entre las Comunidades Autónomas que efectuó la Comisión para el período 1989-1993 no obedeció «a criterios estadísticos concretos» (*Política regional en 1989. Informe anual*, Ministerio de Economía y Hacienda, V. A. Impresores S. A., 1990, pág. 92).

⁹¹ Como revelaría la Consejera de Economía y Hacienda en el debate de totalidad del proyecto de Ley del Presupuesto para el año 2001, esta asignación del 40% a Andalucía constaba en una carta del Director General de Política de Desarrollo Regional dirigida al Embajador de España en Bruselas (*DSPA 19/VI Legislatura*, pág. 923).

⁹² Como es obvio, al efectuarse el reparto en el Marco Comunitario de Apoyo, cuya aprobación requiere el acuerdo de la Comisión con el Estado miembro, va de suyo que el Ejecutivo central puede influir decisivamente en la adopción de la decisión final. Así, por ejemplo, a propósito de la distribución del FEDER para el período 1989-1993, «la Administración Central hizo alguna sugerencia de modificación a la propuesta de la Comisión, para evitar oscilaciones excesivas en relación a la situación actual, que fueron tenidas en cuenta» (*Política regional en 1989. Informe anual, cit.*, pág. 92).

⁹³ Así, por ejemplo, *Diario de Sevilla*, 10 de abril de 2000, pág. 18.

ción» Estado/Comunidad Autónoma tras la celebración de las elecciones autonómicas⁹⁴. Como tampoco es motivo de sorpresa que en el discurso de investidura, celebrado el 24 de abril de 2000, el candidato a la Presidencia, al exponer su deseo de que la VI Legislatura pusiese fin a las tensiones que habían caracterizado a la anterior “Legislatura de la confrontación”, y proponer, en consecuencia, que debía avanzarse en la búsqueda de acuerdos con el Gobierno central, incluyese el problema de la distribución de los Fondos Estructurales entre los cuatro temas prioritarios en los que debía centrarse la negociación⁹⁵.

Sin embargo, como es sabido, muy pronto quedaron frustradas estas expectativas de alcanzar una solución razonablemente aceptable para ambas Administraciones, puesto que el 26 de julio de 2000 se aprobó el Marco Comunitario de Apoyo, en el que se asignó a Andalucía la cantidad de 11.951,7 millones de euros –excluida la reserva de eficacia⁹⁶–, equivalente aproximadamente a un 30,4% de la cantidad total que, definitivamente, se destinó a las regiones españolas del objetivo núm. 1. Consiguientemente, la Comisión terminó por aprobar un reparto que se aproximaba bastante a lo que había venido defendiendo el Ejecutivo central, partidario de otorgar a Andalucía un 28% de los fondos comunitarios⁹⁷. A excepción de Valencia, que sufrió una merma muy reducida respecto de la cantidad que originariamente le había atribuido la Comisión⁹⁸, el resto de las Comunidades Autónomas experimentó una mejora con la nueva distribución realizada en el Marco Comunitario de Apoyo, resultando especialmente llamativo el incremento del que disfrutó Castilla-León, toda vez que sus iniciales 2.822 millones de euros se transformarían en 4.702,3 millones⁹⁹.

⁹⁴ Puesto que las controversias con la Administración central habían marcado la nota predominante de la anterior Legislatura (véase M. Medina Guerrero: “Crónica Parlamentaria. Balance de la V Legislatura”, *RAAP*, núm. 37, 2000, pág. 240 y ss.).

⁹⁵ Junto al censo de población real en la financiación, las transferencias pendientes y la ejecución de proyectos de inversión en obras públicas (sobre el particular, véase M. Medina Guerrero: “Crónicas Parlamentarias. El debate de investidura”, *RAAP*, núm. 38, págs. 206-207).

⁹⁶ De acuerdo con los artículos 7.5 y 44 del Reglamento General, el 4% de los créditos de compromiso de los repartos indicativos nacionales queda inicialmente reservado al objeto de ser aplicado, a partir del año 2004, a favor de aquellas intervenciones que se hayan gestionado eficazmente.

⁹⁷ Según información suministrada por *El Correo de Andalucía* (27 de julio de 2000, pág. 14), el entonces Secretario de Estado de Presupuestos, José Folgado, había advertido el 4 de abril a la Consejera de Economía y Hacienda, Magdalena Álvarez, que atribuir el 40% a Andalucía supondría una grave insolidaridad, inclinándose por reducir la cifra al mencionado 28%.

⁹⁸ A la Comunidad de Valencia la Comisión le había asignado 4.585 millones de euros, que pasaron a ser 4.388,8 millones con el Marco Comunitario de Apoyo.

⁹⁹ Incremento éste que no escaparía a la crítica de los medios de comunicación (véase, por ejemplo, *Diario de Sevilla*, 27 de julio de 2000, pág. 20).

La consumación de esta reducción de los recursos previstos no dejó de hacer sentir sus efectos de forma inmediata en el ámbito interno, comenzando por la propia configuración de la Ley del Presupuesto para el año 2001. Como reprocharía al Gobierno de la Nación la Consejera de Economía y Hacienda al defender el Proyecto en el debate de totalidad, junto a los tradicionales obstáculos que debían sortearse en materia de ingresos derivados del modelo de financiación autonómica y de la falta de reconocimiento del censo real de población, había que añadir ahora las dificultades planteadas por un desventajoso reparto de los Fondos Estructurales que la Comisión había terminado por adoptar a instancias del Ejecutivo central¹⁰⁰. Modo de proceder del Gobierno nacional que, en dicho debate de totalidad, recibiría igualmente las críticas del portavoz del Grupo Parlamentario Andalucista, Sr. Calvo Poyato, quien subrayó la incongruencia que suponía defender en Bruselas unos determinados criterios cuando lo que estaba en juego era la distribución de los fondos entre los Estados miembros, y defender otros criterios diferentes para proceder a su reparto interno entre los territorios autonómicos¹⁰¹.

Ahora bien, ¿únicamente puede tildarse la actitud de la Administración central como de “incongruente”, y merecer por ende, en su caso, tan sólo las críticas pertinentes en la esfera política? O, por el contrario, ¿no podría quizás también sostenerse que la misma es igualmente reprobable en el plano jurídico?

Desde el punto de vista del Derecho Comunitario, hay que partir de la certidumbre de que, en efecto, y a diferencia del reparto indicativo de los fondos entre los Estados, no se atribuye a la Comisión la facultad de decidir separada y unilateralmente acerca de su distribución entre las regiones dentro de cada Estado, puesto que éste es un asunto que debe ventilarse al negociarse los Marcos Comuni-

¹⁰⁰ «Y en los fondos europeos –afirmó la Consejera dirigiéndose al portavoz del Grupo Popular- también hay un buen empujón al desequilibrio territorial, porque el Gobierno central, en lugar de aplicar la propuesta que le hace Europa, que era que Andalucía participara en el 40%, le baja 10 puntos y le da solamente el 30%. Esto afecta al período 2000-2006. Esto significa 656.000 millones menos de inversión [...]» (DSPA 19/VI Legislatura, pág. 923).

¹⁰¹ Así, al dar cuenta de los testimonios de «la estrategia irresponsable de asfixia permanente por parte del Gobierno de España al Gobierno andaluz», apuntó lo siguiente: «Por ejemplo, aplicar dentro del territorio español los criterios de cohesión y corrección de las desigualdades territoriales que inspiran la política regional y europea y que el Gobierno de España, el Gobierno del señor Aznar, defiende a la hora de solicitar el apoyo de los fondos comunitarios para grandes proyectos de infraestructura en España. ¿Y respeta luego el Gobierno esos criterios cuando decide desviar hacia otras Comunidades Autónomas una parte importante de los fondos que la Comisión Europea asigna a España, precisamente por la situación en que Andalucía se encuentra dentro de Europa? Estamos hablando de más de cien mil millones de pesetas cada año, que representan aproximadamente la cuarta parte de la inversión total que propugna el Gobierno andaluz en sus presupuestos para el 2001 [...]» (DSPA 19/VI Legislatura, pág. 942).

tarios de Apoyo, fundamentalmente entre la Comisión y los Gobiernos centrales, correspondiendo su aprobación final a aquélla. En principio, pues, nada cabe oponer a que la decisión finalmente incorporada a los Marcos Comunitarios de Apoyo corrija de un modo sustancial la fórmula de reparto asumida en un principio por la Comisión. A lo sumo, la única objeción que podría hacerse bajo el prisma del Derecho Comunitario afectaría exclusivamente al comportamiento de la Administración central; y ello sólo sería posible si se admite la tesis, ya defendida por un sector de la doctrina de otro Estado europeo políticamente descentralizado¹⁰², según la cual el principio de cooperación, que –como veremos abajo con más detenimiento– articula el funcionamiento de los Fondos Estructurales, impone a las Administraciones nacionales la obligación de proceder de buena fe para lograr el más eficaz cumplimiento de la normativa comunitaria reguladora de los mismos. Desde esta perspectiva, del principio de cooperación, interpretado a la luz del principio de colaboración leal recogido en el art. 10 TCE¹⁰³, se derivaría la obligación de los Gobiernos nacionales de actuar en pro de la más plena consecución del objetivo prioritario número 1 perseguido por los Fondos Estructurales, a saber, la promoción del desarrollo y del ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (art. 1 del Reglamento General). Únicamente, en suma, en el improbable caso de que se aceptase esta tesis y se apreciara la actuación desleal de la Administración central, al forzar un reparto interregional de los recursos que no se ajusta tan adecuadamente a la satisfacción de dicho objetivo como el defendido inicialmente por la Comisión, podría tal vez sostenerse una quiebra del Derecho Comunitario.

Pues bien, si se pasa a analizar el problema desde la óptica del Derecho interno, el primer interrogante que debe dilucidarse estriba en determinar si el Gobierno central está autorizado a defender en el exterior, so pretexto de que la decisión jurídica última sólo es imputable formalmente a las autoridades comunitarias, aquello que, lisa y llanamente, no está constitucionalmente habilitado a realizar dentro de

¹⁰² Apunta a esta dirección Francesco Caruso, para quien esta proyección del principio de cooperación no entraña en el plano jurídico ninguna novedad sustancial, al no constituir sino una aplicación del principio general consagrado a tal respecto en el artículo 5 del TCE (actual art. 10 TCE)[“Procedure di finanziamento”, en *La riforma della Pubblica Amministrazione (atti delle Commissioni e dei Comitati di studio)*, pág. 237].

¹⁰³ De acuerdo con el artículo 10 del Tratado de la Comunidad Europea: “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de la misión. Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado”. Se trata de una disposición cuya exacta virtualidad jurídica ha sido muy controvertida (véase Jens Woelk: “Die Verpflichtung zu Treue bzw Loyalität als inhärentes Prinzip dezentralisierter Systeme?”, *ZÖR*, núm. 52, 1997, págs. 541-545, y Laso Pérez, J.: *La cooperación leal en el ordenamiento comunitario*, en especial págs. 181-215).

sus fronteras. O dicho de otro modo: de lo que se trata en primer término es de enjuiciar si, ante la eventual adopción por parte de la Comunidad Europea de un acto contrario a la Constitución, las Comunidades Autónomas están en condiciones de reaccionar jurídicamente y, por tanto, de influir en el proceso de toma de decisiones comunitarias imponiendo al Gobierno central que se oponga a la aprobación del acto pretendidamente inconstitucional.

Como no habrá pasado desapercibido al lector, la cuestión esencial que, en última instancia, se está planteando no es otra que la de la justiciabilidad de la posición que asume la Administración central en sede comunitaria; una cuestión que ha recibido un profuso tratamiento en la literatura alemana respecto de la participación del *Bund* en el Consejo, y sobre la que el Tribunal Constitucional Federal ha tenido también ocasión de pronunciarse. De acuerdo con la opinión casi unánimemente defendida en la doctrina constitucionalista alemana, en modo alguno puede aceptarse la tesis según la cual dicha participación en el procedimiento normativo está única y exclusivamente sujeta al Derecho Comunitario al considerarse que la misma no entraña, propiamente, el ejercicio de poderes nacionales. Antes al contrario, se sostiene mayoritariamente la vinculatoriedad de los mandatos constitucionales y, en consecuencia, la posibilidad de que dicha participación no escape al control del Tribunal Constitucional. Más concretamente, se ha precisado que no es sólo la votación de los representantes alemanes en el Consejo la que está sujeta a los parámetros constitucionales, sino también la actuación previa preparatoria de la misma; sujeción que, sin embargo, no cabe extender al resultado de la reiterada participación, esto es, a la propia norma comunitaria emanada del Consejo, que, en cuanto tal, únicamente puede enjuiciarse en el marco del Derecho Comunitario¹⁰⁴. Pues bien, esta posición doctrinal ha sido plenamente respaldada por el Tribunal Constitucional federal en la importante Sentencia de 22 de marzo de 1995 referente a la Directiva sobre “Televisión sin fronteras” (89/552/CEE)¹⁰⁵. En efecto, el Alto Tribunal no dudó en admitir a trámite los conflictos de competencia planteados por Baviera, primero, contra el acuerdo del gabinete federal, de 8 de marzo de 1989, por el que se instruía al representante alemán en el Consejo de Ministros comunitario sobre el ámbito de la negociación y el sentido del voto, y, más tarde, contra la votación favora-

¹⁰⁴ Consúltense, entre otros muchos, Matthias Herdegen: “After the TV Judgment of the German Constitutional Court: Decision-Making Within the EU Council and the German *Länder*”, *CML Rev*, 1995, págs. 1373-1375; Rudolf Streinz: *Bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle über die deutsche Mitwirkung am Entscheidungsprozeß im Rat der Europäischen Gemeinschaften*, especialmente págs. 35-38; Theodor Schilling: “Zur Verfassungsbindung des deutschen Vertreters bei der Mitwirkung an der Rechtsetzung im Rate der EU”, *DVBZ*, 1997, pág. 460.

¹⁰⁵ BVerfGE 92, 203 II. Un comentario de esta Sentencia ofrece M. Bacigalupo Saggesi: “Garantías constitucionales de los *Länder* alemanes en la fase ascendente de presuntas extralimitaciones competenciales comunitarias”, *GJ*, julio/agosto 1995, pág. 21 y ss.

ble a la Directiva efectuada el 3 de octubre de 1989¹⁰⁶. El Tribunal Constitucional vino a aceptar, por tanto, que ambas actuaciones, pese a formar parte –especialmente la segunda– del proceso de toma de decisiones comunitarias, no dejaban por ello de poder considerarse “medidas” nacionales en el sentido requerido por el § 64.1, en relación con el § 69 de la Ley reguladora del Tribunal Constitucional Federal, para trabar un conflicto de competencias¹⁰⁷.

A esta misma conclusión llegó, por lo demás, la Corte Constitucional italiana en la Sentencia 389/1995, que presenta el interés añadido de versar, precisamente, sobre un Fondo Estructural, puesto que la misma vino a resolver un conflicto de competencia planteado por la Región de Cerdeña contra la deliberación del Comité Interministerial para la Planificación Económica, de 13 de abril de 1994, en la que se acordó la “Propuesta italiana relativa al documento único de programación 1994-99, elaborado en el marco del Reglamento CEE nº 2080/93 (Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca)”. Frente a la excepción de inadmisibilidad del conflicto alegada por el Abogado del Estado, la Corte afirmaría en términos concluyentes que tal deliberación, dado su carácter preliminar respecto del establecimiento de los programas operativos, era susceptible de causar la denunciada lesión de las atribuciones regionales, puesto que había identificado a la Administración central como la autoridad competente para elaborar y ejecutar los programas operativos vinculados al documento único de programación¹⁰⁸.

No creemos que exista obstáculo alguno que impida trasladar al supuesto que nos ocupa la argumentación y el razonamiento sostenidos por la jurisprudencia alemana e italiana en relación con el proceso de toma de decisiones en sede comunitaria. Pues, ciertamente, los concretos actos, acuerdos o decisiones de la Administración central definitivos de las directrices a seguir por los negociadores estatales del Marco Comunitario de Apoyo con las autoridades europeas, así como la propia actuación de estos negociadores, constituyen, como es palmario, manifestaciones del ejercicio del poder público interno, sujetas por ende a la Constitución (art. 9.1 CE) y al control de la jurisdicción constitucional. Es más; cabría incluso conjeturar la posibilidad de plantear un conflicto de competencia frente a la actuación mantenida

¹⁰⁶ Véase el apartado B I 2 de la mencionada Sentencia.

¹⁰⁷ Sobre estos problemas relativos a la admisibilidad de los conflictos, véase especialmente Matthias Pechstein: “Keine «Solange III»-Entscheidung: Das Bundesverfassungsgericht und die EG-Fernsehrichtlinie (EuZW 1995, 277 ff)”, *Jura*, 1995, págs. 583-584.

¹⁰⁸ El Abogado del Estado planteó una segunda excepción de inadmisibilidad basada en que el conflicto se había planteado tardíamente, ya que no se había reaccionado en su momento contra la deliberación del CIPE en la que se había aprobado la propuesta del Plan de Desarrollo Regional. La Corte rechazaría asimismo esta excepción recurriendo a la consolidada doctrina acerca del carácter indisponible de las competencias.

por el Gobierno central al negociar con la Comisión el reparto de los Fondos entre las Comunidades Autónomas. De una parte, debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha adoptado una posición claramente antiformalista a la hora de interpretar qué actos son impugnables por la vía del conflicto de competencia, al entender que es un concepto más amplio que el de *acto administrativo*, llegando a admitir conflictos contra simples circulares o comunicaciones que contenían instrucciones de carácter interno (entre otras, SSTC 27/1983, 102/1988 y 220/1992), contra actos de trámite (SSTC 143/1985 y 102/1988) y contra actuaciones materiales (STC 101/1995)¹⁰⁹. Y, de otro lado, no puede soslayarse que asimismo el Tribunal Constitucional ha excluido una interpretación estricta de los vicios alegables en los conflictos de competencia, hasta el punto de que en el STC 128/1999 ha admitido y resuelto un conflicto en el que una Comunidad Autónoma había impugnado la decisión estatal de disminuir su aportación financiera en el marco, precisamente, de un programa de ayudas comunitario, alegando la vulneración de su autonomía financiera *ex art. 156.1 CE*. Como sostendría el Alto Tribunal en el fundamento jurídico octavo de la citada STC 128/1999:

«[...] no puede descartarse que la reducción de los fondos estatales a los programas de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias implique, por su incidencia indirecta en la autonomía financiera autonómica, una transgresión de las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de agricultura [...] En conclusión, la disminución de la aportación financiera estatal, de un lado, y la incidencia de tal reducción en la contribución autonómica con sus propios fondos en los programas estructurales, de otro, son cuestiones que pueden ser debatidas en este procedimiento constitucional, valorando su repercusión sobre la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ya que con ello se podrían estar vulnerando sus competencias en materia de agricultura»

Dados los inequívocos términos con que se expresa el Tribunal Constitucional en este pasaje, huelga insistir en la relevancia que tiene esta Sentencia para la admisibilidad de los conflictos en los que se aleguen problemas relativos al reparto de medios financieros entre las Comunidades Autónomas¹¹⁰.

¹⁰⁹ En relación con esta interpretación antirrigorista, véase M. J. Terol Becerra: *El conflicto positivo de competencia*, págs. 83-95; Caamaño Domínguez/Gómez Montoro/Medina Guerrero/Requejo Pagés: *Jurisdicción y procesos constitucionales*, segunda edición, McGraw-Hill, Madrid, 2000, pág. 89; así como J. García Roca: "Comentario al artículo 61 LOTC", en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (Requejo Pagés, coord.), Tribunal Constitucional/BOE, Madrid, 2001, págs. 980-983.

¹¹⁰ Sobre lo novedoso de esta línea jurisprudencial, consúltese M. J. Terol Becerra: "Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 1999", *REDC*, núm. 57, 1999, pág. 262.

Ahora bien, si hay pocas dudas que albergar acerca del carácter justiciable de la posición que asume la Administración central al negociar con la Comisión el reparto de los Fondos entre las Comunidades Autónomas, mayores dificultades plantear tratar de identificar sus posibles vicios de inconstitucionalidad. En línea de principio, y como hipótesis de trabajo, podría quizás especularse con que las presiones ejercidas por el Gobierno nacional para que la Comisión sustituyese su inicial distribución por otra claramente desventajosa para Andalucía entrañaron un trato discriminatorio constitucionalmente vedado¹¹¹. Pues bien, aun cuando se aceptara esta hipótesis, habría que comenzar aclarando que no podría invocarse a tal objeto la vulneración del artículo 14 CE¹¹², como recordó rotundamente el Tribunal Constitucional en la STC 16/1996 al hacer frente a la alegación de la Generalidad de Cataluña de que los Presupuestos Generales del Estado habían consagrado un trato discriminatorio en materia de financiación entre el INSALUD y las Comunidades Autónomas que tenían transferida la gestión de la sanidad:

«De las diversas infracciones alegadas, la Generalidad pone especial énfasis en la vulneración de la igualdad ante la Ley, proclamada por el art. 14 CE, por efecto del citado trato discriminatorio. Hemos de precisar, antes de nada, que es doctrina de este Tribunal que “los entes públicos no pueden ser considerados en las relaciones jurídico-materiales como titulares del derecho fundamental a la no discriminación amparado por el art. 14 CE, que se refiere a los españoles y no es de aplicación a las personas jurídico-públicas en cuanto tales” (AATC 135/1985, 139/1985 y 106/1988)» (FJ 3º)

En consecuencia, estos supuestos de eventuales tratos discriminatorios entre entes territoriales deben más propiamente encauzarse como quebras de la interdicción de la arbitrariedad *ex* art. 9.3 de la Constitución. Así se desprende con toda evidencia de la doctrina vertida en el siguiente pasaje de la STC 49/1988, que aunque referida a los entes locales es también claramente aplicable a las Comunidades Autónomas:

«Esta falta de justificación supone, en este caso, un acto arbitrario por parte del legislador, que vulnera la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que establece el art. 9.3 de la Constitución. Y ello por dos razones. [...] Y la segunda razón consiste en que, aun prescindiendo de si el art. 14 de la Constitu-

¹¹¹ En la STC 148/1998, resolutoria de un conflicto de competencia trabado por el Ejecutivo vasco a propósito de la concesión de ayudas comunitarias a la modernización y reconversión de buques pesqueros, el Tribunal Constitucional no excluyó, en absoluto, la posibilidad de «entrar a examinar el posible trato discriminatorio a los solicitantes vascos alegado por la representación del Gobierno vasco» (FJ 8º); cuestión que, sin embargo, no tuvo necesidad de abordar al fallar a favor de la Comunidad con base en otras motivaciones.

¹¹² Sobre la obligación del Estado de tratar por igual a las Comunidades Autónomas y su anclaje constitucional, consúltese J. M. Rodríguez de Santiago: *Los convenios entre Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 160-161, nota 37.

ción es aplicable a los entes públicos, lo cierto es que las corporaciones municipales son tratadas en forma radicalmente distinta sin motivo que lo justifique, y el trato desigual manifiestamente injustificado entraña una arbitrariedad aunque no encaje exactamente en la previsión del art. 14 de la Norma suprema» (FJ 13º)

Así, pues, la tacha de inconstitucionalidad que podría, tal vez, alegarse termina reconduciéndose a la posible existencia de una actuación arbitraria de la Administración central. Exigencia constitucional de interdicción de la arbitrariedad que, cuando de distribuir recursos se trata, se proyecta específicamente en el mandato de que dicho reparto se efectúe en función de unos criterios objetivos y razonables. La STC 150/1990, aunque nuevamente relativa a los entes locales, se pronuncia en términos inequívocos sobre el particular:

«De otra parte, es claro que, como señalan acertadamente los recurrentes, las transferencias y subvenciones de las Comunidades Autónomas a los Entes locales deben distribuirse conforme a criterios objetivos y razonables, pues en caso contrario podrían resultar vulnerados los principios constitucionales de igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» (FJ 12º)

Ésta es, por lo demás, la conclusión que asimismo se desprende de la jurisprudencia constitucional específicamente recaída sobre la distribución de los recursos entre las Comunidades Autónomas; jurisprudencia en la que el Tribunal Constitucional viene reconociendo un amplísimo margen de maniobra al Estado, aun cuando, obviamente, no considera que dicha tarea sea una cuestión de naturaleza exclusivamente política, por lo que, en consecuencia, no escapa a su control jurisdiccional. Pues bien, para abreviar con un tema que, de profundizarse, nos llevaría demasiado lejos¹¹³, bástenos con señalar que, también en este ámbito, se han reconocido unos límites genéricos para proceder a la distribución interterritorial de los medios financieros, a saber: que no se haga un uso arbitrario o carente de razonabilidad de los criterios de reparto (STC 68/1996), y que no se utilicen las diferentes fuentes de ingresos para una finalidad diferente a la que le atribuya su normativa reguladora (SSTC 183/1988 Y 250/1988).

De cuanto llevamos dicho, puede extraerse la conclusión de que, en línea de principio, al Tribunal Constitucional sólo compete un control externo centrado en el carácter arbitrario de la distribución de los recursos, entendiendo por tal el que se realiza sin estar fundamentado en la aplicación de unos criterios objetivos y razonables. Por lo tanto, según parece, únicamente podría apreciarse esta tacha de

¹¹³ M. Medina Guerrero: “Límites y posibilidades del control de constitucionalidad del reparto de los ingresos en el Estado Autonómico”, en *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica, passim*.

inconstitucionalidad en el improbable caso de que se pudiera acreditar que adolecía de tales defectos la fórmula de reparto que el Ejecutivo central hizo valer ante la Comisión al negociarse el Marco Comunitario de Apoyo. Pero es que, además, en tal caso, podrían plantearse dudas acerca de la adecuación de la actitud del Gobierno central a las exigencias del principio de lealtad; principio que, si bien está aún escasamente perfilado doctrinal y jurisprudencialmente en el Estado de las Autonomías, sí juega en Alemania un destacado papel en la preservación de los derechos de los Länder en el ámbito comunitario¹¹⁴. No obstante, pese a la todavía deficiente delimitación de este principio entre nosotros, se cuenta ya con alguna decisión del Tribunal Constitucional que parece asumir sin reservas parte del bagaje jurisprudencial y doctrinal elaborado en torno a la *Bundestreue*¹¹⁵ alemana. En concreto, la STC 64/1990, al abordar «la supuesta vulneración del principio de solidaridad, en su manifestación de *comportamiento leal entre los poderes territoriales del Estado*» (el énfasis es nuestro), no dudó en reconocer que «todos los poderes públicos deben observar en el sistema autonómico, según señala en sus alegaciones el Abogado del Estado, un *comportamiento leal en uso de sus atribuciones*». Constituye, por tanto, una «regla a la que debe acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas... [y] entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas, a las que, en efecto, el principio de solidaridad... requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses» (FJ 7º). Se trata, consiguientemente, de un principio modulador del ejercicio de las competencias de los diferentes niveles de gobierno, que se traduce en la exigencia de que, al ejercitar sus respectivos poderes, tomen en consideración los intereses comunes. Y aunque es verdad que, con alcance general, por su propia naturaleza –como lo pone de manifiesto la experiencia alemana–, no es de esperar un control muy estricto de este principio por el juez constitucional, no es menos cierto que sus posibilidades reviso-

¹¹⁴ De acuerdo con la citada Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 22 de marzo de 1995, el principio de lealtad federal impone a la Federación la obligación de que tome en consideración, en la medida de lo posible, el punto de vista de los Länder cuando participe en la elaboración de una norma de la Comunidad que pueda afectar a sus competencias. Así, pues, el gobierno federal, en cuanto representante (*Sachwalter*) de los Länder, debe hacer valer eficazmente sus derechos frente a los órganos comunitarios [BVerfGE 92, 203,II, especialmente 230, 231, 234 y 235]. Además de la bibliografía citada en las notas anteriores, comentarios de esta Sentencia ofrecen Ingo Winkelmann: “Die Bundesregierung als Sachwalter von Länderrechten”, *DÖV*, 1996, pág. 1 y ss; y Jens Woelk: *Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht. “Leale collaborazione” und Bundestreue im Vergleich*, págs. 110-113.

¹¹⁵ Consúltese M. Medina Guerrero: “El principio de solidaridad y el ejercicio de las competencias financieras en el Estado de las Autonomías”, *El sistema económico en la Constitución española*, vol. II, págs. 2034-2036.

ras al respecto se extreman en supuestos como el que nos viene ocupando desde hace ya algún tiempo:

«Las limitaciones que el principio de solidaridad impone a la acción de todos los poderes públicos obligan a examinar con el mayor rigor aquellas medidas que, por su objeto inmediato, parecen dirigidas a asegurar a una parte del territorio beneficios o ventajas a expensas de otros» (STC 64/1990, FJ 8º)

CAPÍTULO III

EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN COMO ESENCIAL CRITERIO RECTOR DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Hay absoluta coincidencia en señalar que el principio de cooperación –o de “partenariado”, barbarismo que se ha considerado inevitable al no hallarse un término castellano que refleje adecuadamente el significado del concepto *partenariat*, *partnership* o *Partnerschaft*¹¹⁶– constituyó uno de los principales objetivos de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988¹¹⁷. En esencia, se trataba con la introducción de este principio como eje articulador del régimen de los Fondos Estructurales de involucrar en su funcionamiento a todos los actores y sujetos que, de algún modo, pudieran verse afectados por los mismos, y, muy señaladamente, de incorporar en esta tarea a los niveles subcentrales de gobierno.

Por consiguiente, el primer dato significativo de la recepción de este principio es que supuso una ruptura con los que había venido siendo una característica tradicional del Derecho Comunitario tanto originario como derivado, a saber, la de adolecer de una absoluta “ceguera” frente a las eventuales experiencias de descentralización política que pudieran tener los Estados miembros. Es más; en una fase inicial, no es ya que el ordenamiento jurídico comunitario soslayase toda mención de los posibles en-

¹¹⁶ Así, A. Gil Antón: “La Administración Local ante la CEE: Ayudas estructurales”, *Noticias CEE*, núm. 78, 1991, pág. 116.

¹¹⁷ Bástenos citar: Frances Morata: “La gestión del FEDER en Cataluña”, *Autonomies*, núm. 18, 1994, pág. 293 y Fiona Wishlade: “EU Cohesion Policy: Facts, Figures, and Issues”, *Cohesion Policy and European Integration*, pág. 33. Asimismo, también en opinión de Luciano Monti, «il principio della *partnership*... costituisce la più significativa novità della Riforma dei fondi strutturali» (*I fondi strutturali per la coesione europea*, pág. 66).

tes autónomos que pudieran existir dentro de los Estados miembros, sino que a veces se refería expresamente a la “autoridad nacional” o a la “autoridad central” del Estado¹¹⁸, ignorando, por tanto, cuál pudiera ser el nivel de gobierno competente para actuar en la materia de acuerdo con el sistema de distribución competencial trazado por los pertinentes textos constitucionales. Modo de proceder del Derecho Comunitario que, además, conllevaba el riesgo de favorecer una lectura centralizadora del reparto interno de competencias, al fomentar una suerte de interpretación de ese reparto “conforme a la normativa comunitaria”. Bien ilustrativo de este riesgo es la posición que adoptó en su día un sector de la doctrina italiana en relación con la previsión de que las solicitudes para obtener ayudas del FEDER o del FEOGA debían presentarse por los Estados miembros (de acuerdo con lo establecido en los entonces vigentes art. 7.1 del Reglamento 724/75 y art. 20.2 del Reglamento 17/74, respectivamente), puesto que, según dicha apreciación doctrinal, con base en las citadas disposiciones, era «razonable deducir que –cualquiera que sea la disciplina interna de las competencias– el poder de transmitir a la Comisión las demandas de financiación debe reconocerse a las autoridades “estatales”. No, por tanto, a las autoridades “regionales” o “locales” en cuya circunscripción esté eventualmente llamada a incidir la financiación misma»¹¹⁹. Naturalmente, el temor a que estas referencias genéricas pudieran ser utilizadas para mermar las atribuciones de los entes subcentrales fue mitigándose a medida que, primero, fue tomando carta de naturaleza y, más tarde, afianzándose y consolidándose tanto en la jurisprudencia como en la doctrina “el principio de autonomía institucional”, en cuya virtud atañe a los propios Estados determinar cuál es el concreto órgano competente para actuar o está obligado a hacerlo con base en su sistema de reparto de competencias, no correspondiendo a las autoridades comunitarias pronunciarse al respecto. Así se definiría por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el alcance de este principio en la Sentencia de 15 de diciembre de 1971 (*International Fruit Company*):

«Cuando las disposiciones del Tratado o los reglamentos reconozcan poderes a los Estados miembros, o le impongan obligaciones a los fines de la aplicación del Derecho Comunitario, la cuestión de saber de qué manera el ejercicio de esos poderes y la ejecución de esas obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a órganos internos determinados, afecta únicamente al sistema constitucional de cada Estado miembro»¹²⁰.

¹¹⁸ Así, por ejemplo, el caso resuelto por la STC 252/1988. Véase *infra* el epígrafe VIII.1.2.

¹¹⁹ Antonio D’Atena: *Le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, pág. 49.

¹²⁰ Entre otras manifestaciones jurisprudenciales del principio, cabe citar las Sentencias de 25 de mayo de 1982, *Comisión c. Países Bajos*; de 28 de marzo de 1990, *Proceso Penal contra E. Zanetti y otros*; de 12 de junio de 1990, *Comisión c. Alemania*; y, en relación con la Administración local, la Sentencia de 13 de junio de 1989, *Enichem Base y otros c. Comune di Cinisello Balsamo* (para un análisis más detenido de esta jurisprudencia, véase A. M. Moreno Molina: *La ejecución administrativa del Derecho Comunitario*, págs. 48-50).

Por lo tanto, de acuerdo con este principio de autonomía institucional, cuando el Derecho Comunitario reconoce poderes a los Estados miembros o les impone obligaciones no suele prejuzgar el concreto nivel de gobierno que se ve directamente vinculado por la medida, toda vez que se tiene asumido que éste es un asunto que debe resolverse por el ordenamiento constitucional de cada Estado¹²¹. De ahí que, por regla general, el Derecho Comunitario se refiera hoy genéricamente al “Estado” o a la “autoridad competente”, sin identificar una específica instancia política como destinataria de la norma. Así, pues, en este contexto, se hace evidente que la expresa toma en consideración de los entes subcentrales de gobierno por parte del Derecho Comunitario al objeto de involucrarlo en el proceso de toma de decisiones distaba mucho de ser un fenómeno usual, pues de hecho apenas contaba con otro antecedente que la previsión, adoptada en la reforma del FEDER de 1984, de que, en la medida de lo posible, las autoridades regionales implicadas fuesen asociadas en la elaboración de los Programas de Desarrollo Regional¹²².

III.1 La asunción del principio de cooperación en la reforma de los Fondos Estructurales de 1988

La reforma de 1988 iría –claro está– mucho más allá en la atribución explícita a los entes territoriales de tareas y funciones en el ámbito de los Fondos Estructurales, sin que, en principio, se pretendiera generar un excesivo socavamiento del papel protagonista que hasta entonces se había venido reconociendo a las instancias centrales de gobierno. Y sería el principio de cooperación la fórmula a través de la cual se quiso satisfacer al unísono ambos objetivos. Pues, en efecto, según ha destacado Luciano Monti, el concepto de principio de cooperación que se asume en el marco normativo de 1988 fue fruto de un difícil equilibrio entre dos líneas de pensamiento antagónicas. De un lado, se considera preferible que el exclusivo interlocutor de la Comunidad sea el poder central y que, por tanto, sea el único que esté legitimado para dialogar con el órgano ejecutivo de la Comunidad (la Comisión), ya que así se garantiza un rápido y eficiente empleo de los fondos, evitándose los riesgos de dispersión que conlleva una excesiva descentralización de las decisiones. Por el contrario, desde otra perspectiva, se sostiene que es necesario incorporar al proceso

¹²¹ En relación con la responsabilidad del cumplimiento de las obligaciones comunitarias y el principio de autonomía institucional, consúltese A. Mangas Martín: “La ejecución del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídicas institucionales*, pág. 183 y ss. Véase asimismo Marc Vaucher: “Réalité juridique de la notion de région communautaire”, págs. 534-536.

¹²² Artículo 2 del Reglamento 1787/84, del Consejo, de 19 de junio (sobre el alcance de esta reforma, vid. González González/Grossi Sampedro: *op. cit.*, pág. 75).

comunitario a los entes subcentrales, puesto que, al tratarse de los organismos que se encuentran más próximos a los beneficiarios finales de la acción comunitaria, su presencia no vendría sino a asegurar un mayor impacto de dichas actuaciones en el tejido económico social. En suma, también para esta segunda línea de pensamiento son razones de eficacia las que justifican la implantación de una gestión descentralizada de las intervenciones que se acometan a través de los Fondos Estructurales. El principio de cooperación, por tanto, vendría a conciliar las exigencias opuestas de garantizar la unidad y coherencia de la política de cohesión comunitaria, de una parte, y de maximizar la eficacia de los fondos, de otro lado¹²³.

De hecho, como se subraya de forma predominante en la literatura, la inclusión del principio de cooperación en la reforma de 1988 se trató sobre todo de justificar en términos de eficacia administrativa y de racionalidad económica¹²⁴. En efecto, la idea de vincular en el funcionamiento de los Fondos a los entes públicos que tienen un conocimiento más preciso del ámbito territorial destinatario de los recursos no obedecía sino a la necesidad de garantizar una más adecuada distribución de los mismos. A este respecto, de una parte, se había reprochado que las amplias competencias que ostentaba la Comisión habían conducido a una excesiva centralización en la implementación de la política estructural comunitaria, la cual, como consecuencia de estar deficientemente orientada a la situación local, distaba mucho de ser plenamente eficaz. De otro lado, la exclusiva presencia de las instancias centrales de gobierno en la toma de decisiones no podía sino influir en que la asignación territorial de los recursos, en buena medida, se efectuase en función de los intereses de los Estados miembros. En suma, la política regional comunitaria se hallaba diseñada desde una perspectiva “arriba-abajo” (*top-down approach*); enfoque para el que una utilización efectiva de los medios sólo resultaba de una relevancia secundaria¹²⁵.

A nadie se le oculta, sin embargo, que la asunción del principio de cooperación también obedeció a razones genuinamente políticas, directamente conectadas con el problema del reparto de poder en el marco de la Comunidad Europea. Las discrepancias comienzan, no obstante, cuando se trata de precisar cuál de los dos actores políticos que hasta entonces habían monopolizado las decisiones en este ámbito (la Comisión y los Estados miembros) fue el principal impulsor de la refor-

¹²³ *I fondi strutturali per la coesione europea*, págs. 66-67.

¹²⁴ Entre otros, Liesbet Hooghe: “EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism”, *cit.*, pág. 469; Hildegard Kaluza: *Der Europäische Sozialfonds*, pág. 102; Gary Marks: “Structural Policy in the European Community”, en *Europolitics. Institutions and Policymaking in the “New” European Community*, pág. 211.

¹²⁵ Consúltese, sobre todo, Thomas Fischer/Nicole Schley: *Europa föderal organisieren*, pág. 237.

ma, y, por tanto, confiaba en ver consolidada su posición en el seno de unas relaciones ahora, como mínimo, trilaterales. Pues bien, de conformidad con el modelo de análisis centrado en los Estados (*state-centric model*), según el cual son los propios Estados miembros los que verdaderamente determinan la política comunitaria gracias a su casi monopolístico poder sobre la toma de decisiones en el Consejo de Ministros, la recepción del principio de cooperación no supuso la cristalización de un deseo de la Comisión, sino la culminación de las aspiraciones y preferencias de los Estados. Lejos de socavar su posición central, el principio de cooperación no vendría, pues, sino a auxiliar a los ejecutivos centrales a mantener su dominio sobre los Fondos Estructurales¹²⁶. No debe soslayarse al respecto que el Consejo Europeo de 11 y 12 de febrero de 1988 había acordado duplicar en términos reales los créditos de compromiso destinados a los Fondos en relación con el año 1987. Dado el notabilísimo incremento de los recursos puestos en juego, no es de extrañar que los principales países contribuyentes –muy especialmente, Gran Bretaña, Francia y Alemania– sólo se avinieran a asumir esta carga si se garantizaba de un modo razonable la correcta utilización de los mismos por los beneficiarios. La incorporación de los entes subcentrales aparece, por tanto, en este contexto, como una fórmula adecuada para dar credibilidad al compromiso de los Estados receptores de que se emplearían los fondos de la forma más eficaz posible, satisfaciéndose así la exigencia de los contribuyentes de que debían garantizarse al máximo las posibilidades de control¹²⁷. O dicho en otros términos: la consagración del principio de cooperación fue el mejor compromiso al que podían llegar unos Estados miembros que perseguían alcanzar el máximo grado de control posible sobre los fondos con la menor interferencia posible de la Comisión en la política doméstica.

La valoración, por el contrario, es muy dispar si se contempla bajo el prisma del modelo del “gobierno multinivel” (*multi-level governance*); modelo que parte de las siguientes consideraciones: a) la Comisión, bajo ciertas circunstancias, es capaz de actuar autónomamente; y b) la Comisión no se inclina necesariamente por lograr siempre el máximo control supranacional, puesto que puede contener esta aspiración en función de otros intereses¹²⁸. Desde esta perspectiva, y tras examinar el comportamiento de la Comisión a propósito de la reforma de 1988, se ha sostenido que en modo alguno la misma se limitó a actuar como un mero vocero de los Estados miembros en el desempeño de su tarea de formular las propuestas de Regla-

¹²⁶ En esta línea, M. Pollack: “Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EU Structural Policy”, en *The State of the European Union III* (Mazey/Rhodes, ed.), Lynne Rienner, Colorado, 1995; citado por Liesbet Hooghe: “Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission”, *Cohesion Policy and European Integration*, pág. 92.

¹²⁷ Thomas Fischer/Nicole Schley: *Europa föderal organisieren*, pág. 240.

¹²⁸ Liesbet Hooghe: “Building a Europe...”, *cit.*, págs. 92-93.

mento. Antes al contrario, de la forma en que se elaboró el proyecto de reforma y de la cuidadosa selección del equipo negociador se desprende que la Comisión tenía su propia agenda y que pretendió “coger por sorpresa” a los Estados en el nuevo diseño del funcionamiento de la política estructural. De hecho, la actitud tradicional que había venido defendiendo la Comisión sobre el particular hasta mediados de la década de los ochenta, consistente en lograr las máximas posibilidades de control unilateral, ya había experimentado algún cambio con la aprobación de los Programas Integrados Mediterráneos, en los que había procurado movilizar a otros actores además de los gobiernos nacionales. De conformidad con esta tesis, la apertura del entramado institucional de los Fondos Estructurales al principio de cooperación se presenta, pues, como una aspiración inicial de la Comisión, que venía además a enmarcarse en el proyecto global de Jacques Delors de convertir a la cohesión en el contrapeso del mercado interno liberal; políticas ambas que perseguían involucrar a otros actores diferentes a los ejecutivos nacionales en la política europea¹²⁹. En resumidas cuentas, en lugar de decantarse por defender –muy probablemente de forma infructuosa frente a los Estados– que se le reconociera un generoso haz de facultades de control, la Comisión optó por insertar a los entes territoriales en la arquitectura institucional de los Fondos Estructurales, con lo cual, siquiera matizada o incidentalmente, se ampliaban también sus posibilidades reales de decisión, al estar en condiciones de influir en unos entes subcentrales que pasaban ahora a desempeñar un papel en el funcionamiento de los Fondos¹³⁰. No es, por tanto, motivo de extrañeza que, a raíz de la reforma de 1988, se abriera paso en la literatura la idea de que la Comisión y los niveles subcentrales de gobierno se consideran recíprocamente aliados al negociar con los ejecutivos nacionales representantes de los Estados miembros¹³¹.

Sean cuales fueren las razones o finalidades últimas que impulsaron su inserción en el sistema institucional de los Fondos, lo cierto es que fue recogido en términos inequívocos en el nuevo marco normativo. Así, el Reglamento (CEE) n° 2052/88, de 24 de junio, “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” (más conocido como *Reglamento marco*)¹³², definió con algún detalle el alcance del principio en su artículo 4.1:

¹²⁹ Sobre esta tesis, véase Liesbet Hooghe: “Building a Europe...”, *cit.*, págs. 96-100.

¹³⁰ De ahí la opinión de Fischer y Schley de que, con la defensa de la recepción del principio de cooperación, la Comisión esperaba alcanzar un contrapeso al dominio de los gobiernos nacionales (*Europa föderal organisieren*, pág. 240).

¹³¹ Así, René Buholzer: “Comment. The Role of the Regions and the ‘Partnership Principle’”, en *Decision Rules in the European Union. A Rational Choice Perspective*, pág. 135; igualmente Gary Marks: “Structural Policy in the European Community”, pág. 193.

¹³² DOCE n° L 185 de 15.7.1988, pág. 9.

La acción comunitaria se considerará un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Se establecerá mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes el logro de un objetivo común. En lo sucesivo esta concertación se denominará «cooperación». La cooperación abarcará la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las acciones”

Y, una vez delimitado conceptualmente, no deja de aparecer de modo recurrente en el Reglamento marco, previéndose la concertación, por ejemplo, para la financiación de estudios preparatorios y medidas de asistencia técnica (art. 4.3), así como para el establecimiento de los marcos comunitarios de apoyo (arts. 8.5, 9.9, 10.3, 11.3). Pues bien, las concretas proyecciones del principio de cooperación a lo largo del proceso planificación serían ampliadas y precisadas en el Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, “por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, 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 de coordinación*). Ahora, se multiplican las referencias a que las diferentes medidas comunitarias han de adoptarse “en el marco de la cooperación”, exigiéndose tanto para el establecimiento de los marcos comunitarios de apoyo (art. 8.1), la decisión de reducir o suspender la ayuda para una determinada acción o medida (art. 24.1), el seguimiento de la utilización de los fondos (art. 25.1) y, en fin, para la evaluación de las acciones emprendidas por la Comunidad (art. 26.1). O, sencillamente, el Reglamento de coordinación dispone en relación con determinadas intervenciones que sean realizadas “por las autoridades competentes a nivel nacional, regional u otro designadas por los Estados miembros”, como sucede con la elaboración de los planes (art. 5.1) y con la tramitación de las solicitudes de ayuda (art. 14.1).

III.2 La ampliación del principio de cooperación en la reforma de 1993

La aplicación práctica del entramado normativo aprobado en 1988 no vino sino a ratificar la sólida posición que era de esperar que ostentase la Comisión con base en el mismo, pese a la inclusión de nuevos actores en el funcionamiento de los Fondos Estructurales. El principio de cooperación, ciertamente, le había abierto grandes posibilidades de intensificar su capacidad de influencia, puesto que la concertación se extendía, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1 del Reglamento marco, a “la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las acciones”. Dicho sin circunloquios, esto significaba que la Comisión disponía, no sólo de un amplio derecho de intervención en

la preparación y elaboración de los programas, sino que el mismo abarcaba también las funciones de controlar y supervisar la implementación de las medidas dentro de los Estados miembros¹³³. Según una apreciación bastante extendida en la doctrina y entre los propios entes públicos interesados, la reforma había entrañado, por tanto, un fortalecimiento del papel de la Comisión¹³⁴, hasta el punto de llegar a considerarse que era el actor dominante de una programación dirigida desde arriba hacia abajo¹³⁵.

Pero la praxis seguida tras la aprobación de la reforma de 1988 también permitió la movilización de las regiones como un actor político autónomo en el marco de la política comunitaria. De hecho, para algunos gobiernos nacionales, este fenómeno aparecía como un efecto secundario inesperado e indeseado de la reforma; y muy especialmente por parte de aquellos países, como España y Bélgica, que se hallaban inmersos en un intenso proceso de descentralización política, toda vez que los entes subcentrales, en disputa con las instancias centrales respecto del reparto interno de competencias, pudieron instrumentalizar sus posibilidades de participación en la programación de los Fondos para crearse su propio ámbito de actuación¹³⁶. El principio de cooperación se convirtió, consiguientemente, en una fuente de controversias políticas internas, al ser utilizado como arma arrojada en las disputas entre los niveles centrales y subcentrales de gobierno¹³⁷.

Tanto por la sólida posición adquirida por la Comisión como por los efectos desestabilizadores que, en el plano interior, había generado la irrupción de las regiones como nuevos actores políticos en la arena comunitaria, era de esperar que, en la reforma de 1993, se mostrara alguna oposición al principio de cooperación por parte de los Estados miembros. Así fue. El gobierno Balladur presentó un plan cuyo objetivo era reducir drásticamente la influencia de la Comisión y lograr la renacionalización de la política regional, al que se sumó el gobierno británico

¹³³ Coincidiendo en esta valoración con Ingeborg Tömmel: *Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*, pág. 112.

¹³⁴ Y, en particular, aumentó la autonomía de la Dirección General XVI para distribuir y coordinar los recursos entre los diferentes programas e, incluso, entre los Estados miembros (véase Udo Bullmann: "The Politics of the Third Level", en *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* (Charlie Jeffery, ed.), pág. 12).

¹³⁵ Valoración que es sobre todo frecuente en el área germana. Así, M. Schäffers: *Die Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, 1993, pág. 71; citado por Hildegard Kaluza: *Der Europäische Sozialfonds*, pág. 102. Por lo demás, ésta es la impresión que prevalecía entre los responsables políticos de los Länder encargados de la gestión de los Fondos Estructurales, de acuerdo con el cuestionario que cumplieron sobre el alcance de la reforma de 1988 a iniciativa de Fritz Franzmeyer, Bernhard Seidel y Christian Weise (*Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988. Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht*, especialmente págs. 67 y 81).

¹³⁶ Thomas Fischler/Nichole Schley: *Europa föderal organisieren*, pág. 240.

¹³⁷ Así, también, Liesbet Hooghe: "EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism", pág. 470.

–puesto que consideraba mejor capacitado a los ejecutivos estatales que a la Comisión para lograr un eficaz empleo de los fondos–, el gobierno alemán –dado que no compartía las restricciones que imponía la Comisión respecto de las regiones que en Alemania tenían derecho a recibir financiación– y el ejecutivo español, que pretendía imponer las prioridades nacionales (que no regionales) en la política de desarrollo económico. Pese al notable peso específico de este grupo de Estados, no llegarían a prosperar sus propuestas, al oponerse a las mismas dos de los principales países beneficiarios de los Fondos Estructurales, Irlanda y Grecia, así como Bélgica, el eterno defensor de la Comisión. En realidad, difícilmente podía esperarse que se emprendieran reformas de hondo calado sin que se contase con un serio y generalizado respaldo por parte del conjunto de los Estados, máxime cuando el entonces muy reciente Tratado de Maastricht había dificultado sustancialmente las condiciones precisas para aprobar el pertinente marco normativo, al exigir la unanimidad de los Estados en el Consejo de Ministros y el asentimiento del Parlamento europeo. Y, si bien es cierto que el Tratado no estaba aún en vigor en julio de 1993, se adoptó un mecanismo *ad hoc* para aprobar la normativa relativa a la reforma de los Fondos Estructurales que prácticamente excluía de entrada la posibilidad de que triunfase el intento de renacionalizar la política regional: se requirió la unanimidad en el Consejo y el procedimiento de cooperación en el Parlamento europeo¹³⁸.

Comoquiera que fuese, lo cierto es que, a lo largo del proceso de reforma de 1993, no cesó de proyectarse la sombra del Tratado de Maastricht¹³⁹, y muy especialmente el principio de subsidiariedad, que desde muy pronto apareció como una de las más relevantes aportaciones del mismo. Pues, aun cuando no sirvió, como hemos visto, para consagrar la renacionalización de la política regional ni, tampoco, para fundamentar una merma sensible de las facultades de la Comisión, sí permitiría que la reforma de 1993 ampliase el margen de maniobra de los Estados miembros. Pero, sobre todo, a raíz de su constitucionalización en el Tratado de Maastricht, la idea de subsidiariedad pasaría a jugar un papel muy relevante en la interpretación del alcance y sentido últimos del principio de cooperación; influencia hermenéutica que, a la postre –y, quizás, paradójicamente–, ha venido especialmente a fortalecer la posición de los entes subcentrales en relación con los Fondos Estructurales. Al fin y al cabo, la conexión estrecha entre los principios de cooperación y de subsidiariedad es recordada con alguna frecuencia por la doctrina, al afirmarse que el primero es «consecuencia directa» del último¹⁴⁰, o su «corolario»¹⁴¹, o que la «cooperación

¹³⁸ Un detallado examen del proceso de reforma de 1993 ofrece Gary Marks: “Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy”, págs. 393-398.

¹³⁹ En este sentido, también Fiona Wishlade: “EU Cohesion Policy: Facts, Figures, and Issues”, pág. 48.

¹⁴⁰ J. Conejos i Sancho: “Los fondos estructurales de las Comunidades Europeas: Aplicación en España y participación regional”, en *Informe Comunidades Autónomas 1992*, pág. 330.

¹⁴¹ Luciano Monti: *I fondi strutturali per la coesione europea*, pág. 69.

representa una aplicación concreta del principio de subsidiariedad»¹⁴², o, sencillamente, que «el *partneri*ado es un aspecto del superior derecho a la subsidiariedad»¹⁴³. E, igualmente, pueden encontrarse pronunciamientos semejantes en sede institucional¹⁴⁴. Pero vamos demasiado aprisa, pues para calibrar cabalmente la incidencia que el principio de subsidiariedad ha tenido en la operatividad del principio de cooperación es imprescindible detenerse previamente en el examen, siquiera breve, del mismo.

Como es sabido, la recepción expresa, con alcance general, del principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht se debió, sobre todo, a la iniciativa de Gran Bretaña, en cuanto partidaria de una «Europa mínima»¹⁴⁵, y de Alemania, que pretendía con ello proteger el ámbito competencial de los Länder, dado que éste había quedado especialmente afectado al prever el Tratado la acción de la Comunidad en parcelas que, para ellos, tenían un importante contenido político (escuela, universidad, radiodifusión y, parcialmente, medio ambiente)¹⁴⁶. Según establece expresamente el segundo apartado del actual art. 5 TCE (antiguo art. 3 B), el alcance del principio es el siguiente: “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”¹⁴⁷.

Pues bien, si ya es controvertido precisar la virtualidad de este principio como instrumento destinado a proteger el radio de acción de los Estados miembros frente a eventuales intromisiones de los órganos comunitarios, tanto más debatido resulta determinar si el mismo está llamado a operar únicamente en el marco de las relaciones Comunidad Europea/Estados miembros, quedando excluidos los entes regiona-

¹⁴² D. Ordóñez Solís: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, pág. 72.

¹⁴³ Fritz Franzmeyer/Bernhard Seidel/ Christian Weise: *Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988. Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht*, pág. 83.

¹⁴⁴ Así, por citar uno de los numerosos ejemplos que podrían traerse a colación, en el punto 9 del *Dictamen del Comité de las Regiones sobre el papel de las autoridades regionales y locales en el principio de cooperación de los Fondos estructurales*, se afirma que la cooperación supone «un ejercicio práctico del principio de subsidiariedad» (DOCE n° C 100, de 2.4.96, pág. 73).

¹⁴⁵ Pierre Pescatore: “Mit der Subsidiarität leben”, en *Festschrift für Ulrich Everling*, pág. 1075.

¹⁴⁶ Véanse Christian Calliess: *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*, págs. 56-60 y Volkmar Götz/Michael Hecker: “Il principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale tedesco con particolare riferimento alla sua dimensione federale”, pág. 47.

¹⁴⁷ En el Tratado de Amsterdam se incorporó un “Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad”, el cual, sin embargo, apenas apunta algún criterio que permita delimitar con mayor precisión el alcance exacto del principio.

les y locales, o si, por el contrario, también éstos gozan de la protección jurídica inmediata que brinda el art. 5 TCE. Lo cierto es que, *prima facie*, viene prevaleciendo en sede política la tesis contraria a reconocer este alcance al citado precepto. Así, en relación con la pregunta formulada por el parlamentario Víctor Arbeloa acerca de una posible extensión de la virtualidad del principio a las regiones, se pronunció la Comisión en los siguientes términos categóricos: «El principio de subsidiariedad [...] no afecta [...] a la relación que se entable, dentro de cada uno de los Estados miembros, entre las competencias del Estado, por una parte, y las de los interlocutores sociales o de las entidades locales, por otra. Dicha relación se rige por los derechos nacionales de los respectivos Estados miembros»¹⁴⁸. Y, en esta línea, el “Protocolo núm. 30 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” (1997), anejo al TCE, no reconoce otra proyección del mismo que la que se concentra en los Estados¹⁴⁹.

Frente a esta tesis de corte más tradicional, no han faltado opiniones proclives a ampliar el radio de acción del principio tanto en sede doctrinal¹⁵⁰ como institucional. En relación con esta última cabe destacar la decidida posición del Parlamento Europeo, según la cual el principio de subsidiariedad no se refiere sólo a las estructuras centrales del Estado, razón por la que la aplicación y la gestión de las políticas comunitarias debe realizarse en el plano administrativo más descentralizado posible, teniendo en cuentas las competencias de las regiones y de los poderes locales y la organización político-administrativa de los Estados miembros (puntos 4 y 5 de la *Resolución* A3-0325/93, de 18 de noviembre, sobre la participación y la representa-

¹⁴⁸ Vid. la pregunta escrita E-3100, 10 de noviembre de 1993, *DOCE* C 147, de 30 de mayo de 1994, pág. 1 (citado por J. Martín y Pérez de Nanclares: *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, pág. 116).

¹⁴⁹ De hecho, la única referencia a los entes territoriales es la siguiente, contenida en el punto 9) del Protocolo: “Sin perjuicio de su derecho de iniciativa, la Comisión debería: [...] –tener debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Comunidad, los Gobiernos nacionales, las autoridades locales, los agentes económicos o los ciudadanos deberá ser reducida al mínimo y deberá ser proporcional al objetivo que se desee alcanzar”.

¹⁵⁰ Así, por ejemplo, J. Barnés Vázquez: “El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas”, en *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, especialmente, pág. 561 y ss.; del mismo autor: “Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución”, *Anuario del Gobierno local 1997, passim*. En este sentido, Parejo Alfonso se ha mostrado partidario de «la declaración formulada por Alemania, Austria y Bélgica (de la que tomó nota la Conferencia Intergubernamental) en el sentido de que la acción comunitaria, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo interesa a los Estados miembros (a su instancia central), sino también a las entidades en que internamente se desagregan, en la medida en que éstas disponen asimismo de potestad legislativa (la cual se ve afectada directamente por las decisiones normativas comunitario-europeas y, por tanto, por las decisiones sobre la toma o no de tales decisiones)» (prólogo al libro de A. M. Moreno Molina: *La ejecución administrativa del Derecho Comunitario*, pág. 17).

ción de las regiones en la construcción europea: el Comité de las Regiones)¹⁵¹. Por su parte, el Comité de las Regiones, en su Dictamen de 20 de abril de 1993, sobre la Revisión del Tratado de la Unión Europea, propuso la modificación del entonces art. 3B para mencionar, además de los Estados, a «las colectividades regionales y locales dotadas de competencia según el derecho interno de los Estados miembros». Idea en la que vino a abundar el Comité en su Dictamen complementario sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, fechado el 21 de abril de 1995¹⁵².

No obstante, cualquiera que sea su virtualidad jurídica inmediata respecto de las atribuciones de los entes subcentrales, lo que es innegable es que en la práctica el principio de subsidiariedad supone un freno a la erosión de sus competencias procedente de las autoridades comunitarias, habida cuenta de que, obviamente, la eficacia protectora que despliega sobre el ámbito competencial de los Estados miembros en su conjunto no deja de proyectarse, mediata o inmediatamente, a la totalidad de los niveles de gobierno. Desde esta perspectiva, no puede sino compartirse la apreciación de George A. Bermann de que una de sus cualidades estriba, precisamente, en la preservación del reparto interno de poderes de los Estados miembros, ya que, al reducir la intervención de la Comunidad al mínimo necesario, la subsidiariedad tiende a refrenar la merma competencial que puedan sufrir las propias partes componentes de los Estados¹⁵³.

Pues bien, en este contexto fuertemente dominado por el principio de subsidiariedad, entendido además como garantía de la esfera competencial de los entes subcentrales, no debe de ser motivo de extrañeza que, con ocasión de la reforma de 1993, se defendiese una interpretación del principio de cooperación ajustada a dicha concepción de la subsidiariedad. Como tampoco ha de causar sorpresa que fueran los Länder alemanes los que más decididamente apuntaran a esta dirección, puesto que, en virtud del reparto interno de competencias, ostentan el grueso de las atribuciones que entran en juego a propósito de los Fondos Estructurales y, por tanto, ejercen el protagonismo al respecto, mientras que el Bund permanece relegado a

¹⁵¹ Sobre esta Resolución, véase el “Informe de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el papel y las funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea” (BOCCGG. Senado. V Legislatura, núm. 360, 21 de diciembre de 1995, pág. 14). Asimismo, consúltese J. Astola Madariaga: “Las regiones en la Unión Europea”, *REDC*, núm. 45, 1995, pág. 130.

¹⁵² Además de proponer la aplicación del principio, con efecto retroactivo, en todos los ámbitos y fases de la actividad comunitaria, este Dictamen apuntó que tal aplicación debía ser objeto de un doble control: previo, realizado por las instituciones de la Unión, en particular, la Comisión, y *a posteriori*, de carácter jurisdiccional, ante el Tribunal de Justicia (*vid.* el “Informe de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el papel y las funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea”, *cit.*, pág. 17).

¹⁵³ “Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States”, *Colum. L. Rev.*, núm. 94, 1994, pág. 343.

un segundo plano. A su juicio, la Comisión partía de una equivocada comprensión del *partneriado* que no se ajustaba al principio de subsidiariedad, y que se asentaba en la idea de que la cooperación consistía en la necesidad de que existiese un diálogo intenso y permanente con todos los actores que participan en las acciones de la política estructural. Sobre la base de esta justificación, la Comisión había fomentado los contactos directos con las autoridades regionales dentro de cada Estado para lograr, de una parte, ampliar su propia capacidad de influencia y, de otro lado, para reforzar la posición de aquéllas frente al gobierno central. Modo de proceder que afectaba a todas las fases de las acciones de la política estructural, desde la planificación de las decisiones y su aplicación hasta el seguimiento y la valoración de las correspondientes medidas. Los Länder, por el contrario, sostenían una interpretación del *partneriado* claramente impregnada por la lectura *proregional* del principio de subsidiariedad: puesto que la Comunidad sólo puede operar cuando los objetivos perseguidos no pueden alcanzarse suficientemente a nivel de los Estados miembros, de aquí cabe derivar en materia de Fondos Estructurales un amplio margen de maniobra a favor de los entes subcentrales, no sólo frente al atinente al Gobierno nacional, sino sobre todo frente a la Comisión. Por tanto, mientras que la Comisión ponía el acento en lo que el *partneriado* tiene de colaboración y actuación conjunta de los niveles de gobierno, los Länder, con el apoyo del Bund, a la luz del principio de subsidiariedad, defendían una mayor separación competencial que permitiese a los diferentes entes involucrados actuar de forma más autónoma¹⁵⁴.

El resultado final del proceso de reforma de 1993 no deja de reflejar este cúmulo de intereses contrapuestos y posiciones divergentes entre los principales actores políticos europeos. De entrada, el primer dato que debe destacarse es que no se aprecia una sustancial modificación del alcance del principio de cooperación en lo que concierne a las relaciones Comunidad Europea/gobiernos nacionales/entes subcentrales. Aunque, desde luego, alguna mutación sí se produce en este terreno. Así, de una parte, el sistema de *partneriado* experimenta con la reforma cierta racionalización, que en la práctica se traduce en la ampliación del margen de maniobra de los Estados miembros y, paralelamente, en una reducción de la influencia de la Comisión en la programación¹⁵⁵. Tal sucede, con toda evidencia, con la posibilidad de que los Estados miembros presenten en un único documento de programación los Planes y las solicitudes de ayuda (párrafo quinto del art. 5.2 del reformado Reglamento de coordinación); en cuyo caso la aprobación del marco comunitario de apoyo y la concesión de la ayuda se efectuará mediante una sola decisión de la

¹⁵⁴ Fritz Franzmeyer/Bernhard Seidel/Christian Weise: *Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988. Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht*, págs. 100-101.

¹⁵⁵ Coincidiendo con la valoración de Ingeborg Tömmel: *Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*, pág. 119.

Comisión (párrafo tercero del artículo 10.1 del citado texto). Instauración de un nuevo procedimiento simplificado en dos etapas que fue bien recibido por el Comité de las Regiones, y ello no sólo por permitir agilizar la programación, sino porque, además, suponía «un avance sustancial en la aplicación del principio de cooperación y, por tanto, una participación mucho más directa y precisa de las regiones»¹⁵⁶.

Y, de otra parte, como tendremos ocasión de ver a continuación, en el nuevo marco normativo también se deslizan algunas referencias al principio de subsidiariedad y a la necesidad de preservar el ámbito competencial de los diversos niveles de gobierno, mencionándose en alguna ocasión de forma expresa a las autoridades competentes a nivel regional.

Pero, sin duda, la novedad de mayor alcance que incorporó la reforma de 1993 estribó en que extendió el mecanismo de la concertación a los actores económicos y sociales, y en este sentido sí produjo un notable reforzamiento del principio de cooperación¹⁵⁷. El Reglamento (CEE) n° 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modificó el Reglamento marco¹⁵⁸, ya adelantaba en sus considerandos que “conviene aumentar la cooperación incluyendo en la misma, de forma apropiada, a los interlocutores económicos y sociales en la programación, basándose en las responsabilidades respectivas definidas con mayor precisión en aplicación del principio de subsidiariedad”. No obstante, el modo en que acabó reconociéndose en el articulado la presencia de estos nuevos actores se apartó de la propuesta inicial de la Comisión¹⁵⁹, toda vez que los Estados miembros terminarían imponiendo algunos condicionamientos a su participación en el proceso de concertación¹⁶⁰. Y es que, en efecto, la nueva redacción del artículo 4.1 recogería esta ampliación matizadamente, al hacerla depender de la decisión de los Estados miembros:

La acción comunitaria se considerará como un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Se establecerá mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesa-

¹⁵⁶ *Dictamen sobre el Sexto y el Séptimo informe anual sobre los Fondos estructurales 1994-1995*, de 12 de marzo de 1997 (DOCE n° C 215, de 16 de julio de 1997, pág. 29).

¹⁵⁷ En este sentido, Fiona Wislade: “EU Cohesion Policy: Facts, Figures, and Issues”, pág. 50.

¹⁵⁸ DOCE n° L 193 de 31.7.1993, pág. 5 y ss.

¹⁵⁹ Véase el punto 1.4 del *Dictamen del Comité Económico y Social sobre el papel de la administración pública en la cooperación (artículo 4 del Reglamento marco)* (DOCE n° C 393 de 31.12.1994, pág. 33 y ss.).

¹⁶⁰ No es de extrañar que un sector de la doctrina resaltase las dificultades que tendrían los actores socio-económicos para influir de un modo apreciable en el funcionamiento de los Fondos, subrayándose especialmente que los Estados miembros gozaban de amplia libertad para decidir el “cuándo”, el “quién” y el “cómo” de su participación en la concertación (Nicola Staeck: “Die europäische Struktur fondsförderung – Entwicklung und Funktionsweise”, en *Politiknetzwerke und europäische Struktur fondsförderung*, pág. 40).

do y las autoridades y organismos competentes (incluidos, en el marco de las modalidades ofrecidas por las normas institucionales y las prácticas vigentes propias de cada Estado miembro, los interlocutores económicos y sociales) designados por el Estado miembro a escala nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes un objetivo común. En lo sucesivo esta concertación se denominará «cooperación». La cooperación abarcará la preparación, la financiación, así como la apreciación previa, el seguimiento y la evaluación posterior de las acciones”.

De otra parte, como habíamos adelantado, era de apreciar en el nuevo marco normativo que reflejase una mayor preocupación por que el principio de cooperación no se tradujese en interferencias y menoscabos competenciales entre los sujetos involucrados. La adición del siguiente último párrafo a la versión inicial del artículo 4.1 del Reglamento marco es muestra fehaciente de dicha preocupación: “En la cooperación se respetarán plenamente las competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada una de las partes”

Y en esta línea, aunque claramente tendente a preservar el ámbito competencial de los Estados miembros (y sus entes subcentrales) frente a eventuales intromisiones de la Comisión, la reformada redacción del Reglamento marco incluyó un nuevo párrafo en el artículo 5.2:

Las formas de intervención, con excepción de las contempladas en la letra e) promovidas por la Comisión [apoyo a la asistencia técnica], sólo podrán ser las que determine el Estado miembro o las autoridades competentes designadas por el mismo, y presentadas a la Comisión por el propio Estado miembro o, en su caso, el organismo por él designado a tal fin”

Por lo demás, tras la reforma, el Reglamento marco mantiene sin variación reseñable las diversas referencias a la concertación que aparecían diseminadas a lo largo del texto. Tan sólo merece la pena reseñar el hecho de que se añada la exigencia de actuar conforme a la cooperación *ex art.* 4.1 en los casos de revisión de los marcos comunitarios de apoyo; supuestos en los que la redacción originaria sólo había previsto que se realizase “por iniciativa del Estado miembro o de la Comisión de acuerdo con dicho Estado” (cuarto párrafo del artículo 8.5). Modificación que sólo puede ser interpretada como un gesto hacia los entes subcentrales (y, acaso, hacia los nuevos agentes socio-económicos).

Menos aportaciones novedosas respecto del texto inicial presenta la reforma del Reglamento de coordinación, que se llevó a efecto con el Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993¹⁶¹. En realidad, salvando alguna mati-

¹⁶¹ DOCE nº L 193 de 31.7.1993, pág. 20 y ss.

zación puntual¹⁶², reproduce las apelaciones que originariamente se hicieron a la concertación y a la posible participación de las autoridades competentes a nivel regional, lo que nos exime de reiterar aquí lo que ya dejamos apuntado páginas atrás. Bástenos, pues, con reseñar que, muy probablemente, en sus considerandos se halle la mejor recapitulación de lo que supuso la reforma de 1993 para el reparto de tareas y funciones entre la Comisión, los gobiernos nacionales y los entes subcentrales, partiéndose para ello de la interpretación del principio de cooperación a la luz del principio de subsidiariedad:

“Considerando que, en aplicación del principio de subsidiariedad y sin perjuicio de las competencias de la Comisión en su calidad de responsable de la gestión de los recursos financieros comunitarios, la ejecución de la formas de intervención indicadas en los marcos comunitarios de apoyo debe ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados miembros, quienes deben ejercerla al nivel territorial adecuado en función de la especificidad de cada Estado miembro”

III.3 La reforma de 1999: el reforzamiento del principio de cooperación

A medida que transcurría el período de programación 1994/1999, se fue consolidando la apreciación de que el marco normativo aprobado en 1993 no había logrado que el principio de cooperación se desarrollase de un modo adecuado en la práctica. En esencia, pueden sistematizarse en dos bloques las lacras de las que, pretendidamente, adolecía el sistema de *partneriado*. De un lado, la deseable “concertación” de todos los sujetos afectados por los Fondos Estructurales mostraba evidentes carencias en lo concerniente a la participación efectiva de otros actores que no fueran la propia Comisión y los gobiernos nacionales de los Estados miembros. Y, de otra parte, el sistema cooperativo instaurado en 1993 no brillaba precisamente por haber atinado con un nítido reparto de las tareas que correspondían a los diversos actores, señaladamente –claro está– a las Administraciones centrales y a la Comisión, lo que dificultaba efectuar un control político eficaz del empleo de los recursos movilizados a través de los Fondos Estructurales. Analicemos por separado ambas deficiencias y cómo pretendieron subsanarse con la reforma normativa acometida en el año 1999.

¹⁶² Así, en el art. 21.1 se precisa ahora que el pago de las ayudas financieras “se hará llegar a la autoridad o al organismo nacional, regional o local designado al efecto en la solicitud presentada por el Estado miembro...”, mientras que a versión inicial se limitaba a indicar que el pago se haría llegar “a la autoridad designada al efecto en la solicitud presentada por el Estado miembro...”.

III.3.1 *La consolidación del papel de los interlocutores en la concertación.*

Entrando ya en el primer grupo de deficiencias, debemos comenzar señalando que las críticas afectaban tanto a la participación de los entes subcentrales como a la de los actores socio-económicos, puesto que ambas se consideraban deficitarias. No obstante, esta valoración tenía un alcance bien diferente en uno y otro supuesto. De entrada, por lo que a los *entes territoriales* se refiere, no todas las experiencias eran, por supuesto, negativas, sino que diferían notablemente entre sí. Como ya había señalado, en 1995, el Comité de las Regiones en su *Dictamen sobre el papel de las autoridades regionales y locales en el principio de cooperación de los Fondos Estructurales*:

“12. Las respuestas a la encuesta demuestran que existe una amplia variedad de cooperaciones, variedad que abarca desde la cooperación satisfactoria con diálogo constructivo y sólida participación de las autoridades regionales y locales hasta la cooperación de carácter vago, pasando por la cooperación en fase de desarrollo”¹⁶³.

Parece evidente que en esta disparidad de situaciones influyó poderosamente la propia estructura interna de los Estados miembros, puesto que la concertación reclamada por la normativa comunitaria resulta tanto más factible allá donde existe un modelo descentralizado del poder político a nivel regional o se cuenta con un arraigado sistema de autonomía municipal. Y, sin embargo, el marco normativo comunitario ni siquiera resultó inmune a las objeciones en algún Estado miembro políticamente descentralizado, como Italia, en donde el Derecho Comunitario desempeñaba una relevante función en la determinación del propio reparto de competencias entre el Estado y las Regiones. No es de extrañar, por tanto, que, ante el absoluto protagonismo que venía ejerciendo en la práctica la Administración central, la reforma de 1993 fuera criticada por todos aquellos que hubiesen preferido que los entes subcentrales italianos jugasen un papel más relevante y decisivo en el funcionamiento de los Fondos Estructurales¹⁶⁴. También el Comité de las Regiones, en el Dictamen recién citado, imputó las deficiencias a las disposiciones comunitarias, destacando que las mismas resultaban vagas y daban lugar a diferentes interpretaciones del principio de cooperación. De ahí que estimase precisa la revisión del artículo 4 del Reglamento marco “a fin de incluir formalmente en el texto del Reglamento a las autoridades regionales y locales, puesto que ellas son las que poseen la legitimidad democrática para representar las necesidades y prioridades regionales y locales”¹⁶⁵.

¹⁶³ DOCE nº C 100 de 2.4.1996, pág. 73.

¹⁶⁴ Luciano Monti: *I fondi strutturali per la coesione europea*, pág. 78, con abundantes referencias bibliográficas.

¹⁶⁵ Véase el punto 53 de Dictamen (DOCE nº C 100, *cit.*, pág. 76).

Mucho más insatisfactoria fue la participación de los *interlocutores socio-económicos* en la concertación durante el período de programación 1994/1999. Como ya hacían presagiar los términos tan cautos con que se reconoció su presencia en la reforma de 1993, lo cierto es que las carencias de la cooperación en este extremo fueron generalizadas en la práctica totalidad de los Estados miembros. Y pocas dudas había que albergar acerca de que el marco normativo comunitario no había servido, en absoluto, para superar la falta de voluntad política que habían mostrado las autoridades competentes para incorporar a estos actores en el proceso de concertación. De hecho, una de las primeras tareas que debió abordar el Comité Económico y Social en su *Dictamen sobre el papel de la administración pública en la cooperación (artículo 4 del Reglamento marco)* fue, precisamente, la de defender el carácter obligatorio de su participación y el alcance sustancial de la misma. Así, en el punto 1.4.1. de dicho Dictamen, sostuvo que “el inciso relativo a las normas institucionales y a las prácticas vigentes propias de cada Estado miembro no exime a ningún Gobierno de poner en práctica la concertación con los interlocutores económicos y sociales, sino que indica el modo en que ello debe realizarse”. Y, acto seguido, se pronunció acerca de la naturaleza de dicha participación:

“1.4.2. En segundo lugar, la «estrecha concertación» es una expresión más fuerte que la simple «información» o que la propia «consulta». Se entiende por «estrecha concertación» la asociación –en formas diversas- de los interlocutores económicos y sociales al proceso de toma de decisiones, a sabiendas de que la decisión final deben tomarla, a su debido tiempo, las autoridades competentes”¹⁶⁶.

Pues bien, estas deficiencias atinentes al ámbito subjetivo del principio de cooperación fueron abordadas frontalmente al acometerse la reforma de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006. En efecto, ya el *Documento sobre la Reforma de los Fondos Estructurales*, de 18 de marzo de 1998, que acompañaba a las Propuestas de nuevos Reglamentos presentadas por la Comisión, apuntaba la necesidad de avanzar en la profundización y ampliación de la cooperación, y señalaba a propósito de esta última: “Si bien es cierto que la participación de las autoridades regionales ha registrado notables avances (especialmente en los Estados miembros donde el grado de regionalización es menor), subsisten aún profundas lagunas tanto en la participación de las autoridades locales más directamente interesadas y de las autoridades medioambientales como en la necesaria consulta a los organismos más activos sobre el terreno o responsables inmediatos de la aplicación de medidas apoyadas por los Fondos estructurales (interlocutores sociales, asociaciones locales u organismos no gubernamentales)”¹⁶⁷.

¹⁶⁶ DOCE nº C 393 de 31.12.1994, pág. 34.

¹⁶⁷ Y añadía más adelante la Comisión en dicho Documento: “Sucede aún con demasiada frecuencia que las autoridades nacionales o regionales incluyan a los demás agentes del desarrollo económico y social sólo de manera episódica o puntual, lo que, en cualquier caso, resulta insuficiente para garantizar la eficacia perseguida”.

A todas estas carencias intenta, ciertamente, dar respuesta el Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales [conocido como *Reglamento General*]¹⁶⁸. Así, en el primer párrafo de su art. 8.1, además de una mejor sistematización de los sujetos intervinientes en la concertación, se hace una mención más específica y directa a las autoridades de los entes subcentrales, tal y como había solicitado el Comité de las Regiones:

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

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

Y, acto seguido, el artículo 8.1 extiende explícitamente la cláusula de salvaguarda de las respectivas competencias a la totalidad de los sujetos participantes en la concertación:

“La cooperación se llevará a cabo con pleno respeto de las competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada uno de los interlocutores, tal como se define anteriormente”

De otra parte, y en paralelo con lo sugerido por el Comité Económico y Social, se incorpora la exigencia de que deben ser precisamente los Estados miembros los que velen por asociar a los interlocutores en el proceso de concertación¹⁶⁹. A tal objeto se establece en el tercer párrafo del artículo 8.1:

“Cuando designe a los interlocutores más representativos a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, el Estado miembro de que se trate establecerá una asociación amplia y eficaz de todos los organismos adecuados de acuerdo con la normativa y práctica nacionales, teniendo en cuenta la necesidad de fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y un desarrollo sostenible mediante la integración de requisitos en materia de protección y de mejora del medio ambiente”

¹⁶⁸ DOCE nº L 161 de 26.6.1999, pág. 1 y ss.

¹⁶⁹ En el reiteradamente citado Documento de la Comisión *Reforma de los Fondos Estructurales* se hizo hincapié en que “son los Estados miembros, en cuanto contrapartida de la descentralización del método de aplicación, los que deben garantizar la ampliación de la cooperación”.

Reforzamiento de la posición de los interlocutores que, entre otras manifestaciones¹⁷⁰, vuelve a ponerse de relieve en el art. 8.2, conectándose ahora con las diversas fases de la programación:

“2. La cooperación se aplicará a la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones. Los Estados miembros procurarán asociar a los interlocutores adecuados en las diferentes etapas de la programación, teniendo en cuenta el plazo para cada etapa”

III.3.2 *La consagración de un reparto más nítido de las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno.*

Junto a los inconvenientes arriba examinados relativos al ámbito subjetivo del principio de cooperación, durante el período 1994-1999 se puso asimismo de manifiesto que el sistema adolecía de falta de claridad al distribuir las tareas entre los diversos entes públicos participantes en la concertación¹⁷¹. Ciertamente, la reforma de 1993 había reafirmado la implantación de un sistema fundamentado en la constitución de “redes políticas”¹⁷² por parte de dichos entes, los cuales ponían sus recursos a disposición de la red y, a través de las pertinentes negociaciones, participaban conjuntamente en la toma de decisiones¹⁷³. Pues bien, como frecuentemente se viene advirtiendo en los últimos años, modelos de estas características –basados en intensas prácticas cooperativas que giran en torno a la actuación conjunta de los diversos niveles de gobierno– suelen generar un efecto indeseable en lo que concierne a la eficacia del control político, toda vez que en ellos se diluye la responsabilidad que pueda corresponder a cada uno de los entes públicos involucrados. Se

¹⁷⁰ Así, por ejemplo, el artículo 8.5 prevé que, “cada año, la Comisión consultará a las organizaciones representativas de los interlocutores sociales a escala europea sobre la política estructural de la Comunidad”; y el Reglamento General incorpora la obligación de que los Planes incluyan “una relación de las disposiciones previstas para consultar a los interlocutores” [art. 16.1. d)].

¹⁷¹ Como agudamente se observa en el Documento *Reforma de los Fondos Estructurales*: “El funcionamiento actual de los Fondos prevé un número demasiado grande de disposiciones que deben aplicarse «en el marco de la cooperación», sin designar claramente la instancia –Comisión, Estado miembro, etc.- encargada de tal o cual parte de la elaboración o de la aplicación de los Fondos. Esta dilución de las responsabilidades lleva a que cada uno de los interlocutores intervenga en cualquier decisión, independientemente de la fase en que se halle o de su importancia, lo que sobrecarga considerablemente el conjunto del edificio. Por eso, la Comisión desea que se precisen las responsabilidades de los distintos interlocutores en todas las etapas de funcionamiento de los Fondos”.

¹⁷² Ansell, C. K./Parsons, C./Darden, K.: “Dual Networks in European Regional Development Policy”, *JCMS*, 1997, pág. 347 y ss.

¹⁷³ Un análisis de los Fondos Estructurales como “red política” ofrece Nicola Staeck al examinar la experiencia del Land de Baja Sajonia [“Die europäische Struktur fondsförderung in einen föderalen Staat – am Beispiel des Bundeslandes Niedersachsen”, en *Politiknetzwerke und europäische Struktur fondsförderung* (Hubert Heinelt, Hrsg.), pág. 75 y ss, especialmente págs 101-104].

trata de una crítica que durante la década de los noventa cobró un renovado auge en algunos Estados europeos políticamente descentralizados, señaladamente Alemania¹⁷⁴, y a la que –según era de prever– no resultó inmune la Comunidad Europea en materia, precisamente, de Fondos Estructurales¹⁷⁵. Por tanto, en línea con las objeciones alzadas frente a la institución más característica del *federalismo cooperativo* alemán, a saber, las *tareas comunes*¹⁷⁶, también se reprochó del sistema de cooperación europeo consagrado en la reforma de 1993 que no distribuía diáfananamente las diversas tareas y funciones entre los diferentes niveles de gobierno, y que, en su lugar, optaba por insertar en el proceso de toma de decisiones un denso entramado de relaciones, influencias recíprocas e interferencias. De este modo, se obstaculizaba la necesaria “rendición de cuentas” (*accountability*) de los actores participantes en la concertación, al no poder imputarse con facilidad las concretas decisiones adoptadas a un específico nivel de gobierno, difuminándose así, en buena medida, la responsabilidad política de todos ellos¹⁷⁷.

En este contexto, se explica el detenimiento con el que se trató este asunto en el Documento *Reforma de los Fondos Estructurales*, anejo a las Propuestas de nuevos Reglamentos que la Comisión presentó el 18 de marzo de 1998. En el mismo, se hizo especial hincapié en “la necesidad de una reforma del principio de cooperación que parta de una división más clara de las competencias no sólo entre los Estados miembros y la Comisión, sino también a nivel nacional. Es preciso definir –proseguía la Comisión en dicho Documento– las responsabilidades de cada uno de los socios (Estado, región, Comisión) con objeto de favorecer una mejor aplicación del principio de subsidiariedad y del artículo 205 del Tratado, que confiere a la Comi-

¹⁷⁴ Aunque podrían extenderse muy largamente las referencias bibliográficas referentes al debate experimentado en Alemania durante la década de los noventa acerca de la modificación del modelo federal, bástenos citar Otnad/Linnarth: *Föderaler Wettbewerb staat Verteilungsstreit*, Frankfurt/New York, 1997; Klaus Rennert: “Der deutsche Föderalismus in der gegenwärtigen Debatte um eine Verfassungsreform”, *Der Staat*, 1993, pág. 269 y ss.; y Edzard Schmidt-Jortzig: “Herausforderung für den Föderalismus in Deutschland”, *DÖV*, 1998, pág. 746 y ss.

¹⁷⁵ Véase Liesbet Hooghe: “EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism”, pág. 462. Ya en el año 1992 Christian Engel y Joseph van Ginderachter habían alertado del riesgo intrínseco al principio de cooperación de difuminar las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, aun cuando entendían que los Fondos Estructurales no habían producido todavía este resultado (*Le pouvoir régional et local dans la Communauté Européenne*, pág. 37).

¹⁷⁶ Acerca de estas *tareas comunes*, puede consultarse E. Alberti Rovira: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1986, pág. 514 y ss.; así como M. Medina Guerrero: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, pág. 218 y ss.

¹⁷⁷ Sobre los problemas de “rendición de cuentas” que plantean las prácticas cooperativas, las propuestas para su superación provenientes del *federalismo competitivo* y, en fin, sobre la influencia de éstas en la implantación de la *corresponsabilidad fiscal* en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, consúltese M. Medina Guerrero: “La articulación de los principios de autonomía y de unidad en el reparto de los recursos entre las Comunidades Autónomas”, *BEA*, núm. 27, 1999, *passim*.

sión las competencias de ejecución del presupuesto comunitario”. Y volvería a insistir más adelante: “[...] es necesario que los socios que se benefician de los Fondos estructurales asuman más claramente sus responsabilidades. El papel de los Estados y regiones en la ejecución de los programas debe basarse más en una descentralización real, y tener como contrapartida una mayor responsabilidad ante la Comunidad por las tareas de control, verificación y evaluación de los resultados”.

Las inquietudes mostradas por la Comisión acerca de la conveniencia de definir más claramente las correspondientes responsabilidades fueron compartidas sin ambages por los Estados miembros en el Consejo Europeo de Berlín¹⁷⁸, y, consiguientemente, se incorporaron al texto definitivo del Reglamento 1260/1999 las propuestas que aquélla había formulado a tal objeto. Ya en los considerandos el Reglamento General se hizo eco de la consabida clarificación de las responsabilidades y de cómo la misma, a la luz del principio de subsidiariedad, se efectuaría en una dirección descentralizadora:

“(26) Considerando que la eficacia y la transparencia de las actividades de los Fondos Estructurales exigen una definición precisa de las responsabilidades de los Estados miembros y de la Comunidad y que estas responsabilidades deben especificarse en cada fase de la programación, del seguimiento, de la evaluación y del control; que, en aplicación del principio de subsidiariedad y sin perjuicio de las competencias de la Comisión, la puesta en marcha de las intervenciones y su control competen, en primera instancia, a los Estados miembros”

Aspecto fundamental de la reforma del sistema de concertación que, como no podía ser de otra manera, se refleja fielmente en el articulado del Reglamento General. Así, encuentra una proyección genérica en su artículo 8.3, de acuerdo con el cual: “En aplicación del principio de subsidiariedad, la ejecución de las intervenciones incumbirá a los Estados miembros, en el nivel territorial que resulte apropiado de acuerdo con la situación concreta de cada Estado miembro, sin perjuicio de las competencias de la Comisión, en particular en materia de ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas”¹⁷⁹. Aunque, en realidad, es al acometer la

¹⁷⁸ “La administración de los Fondos estructurales deberá simplificarse considerablemente llevándose a la práctica la descentralización de la toma de decisiones y alcanzándose el equilibrio adecuado entre simplificación y flexibilidad, de manera que los fondos se hagan efectivos con rapidez y eficacia, para lo cual se clarificarán las responsabilidades de los Estados miembros, sus interlocutores y la Comisión, se reducirá la burocracia y se intensificará la supervisión, la evaluación y el control. Con todo esto, se conseguirá mejorar y sanear la gestión financiera” (*Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Berlín*, punto 49).

¹⁷⁹ Además de en el principio de subsidiariedad, la obligación de que las instituciones comunitarias tomen en consideración el ámbito competencial de los entes subcentrales se ha pretendido también fundamentar en el principio de lealtad consagrado en el art. 10 TCE –antiguo artículo 5 TCE– (así, Astrid Epiney: “Gemeinschaftsrecht und Föderalismus: «Landes-Blindheit» und Pflicht zur Berücksichtigung innerstaatlicher Verfassungsstrukturen”, *EuR*, 1994, pág. 301 y ss.).

regulación del procedimiento de programación donde se manifiesta de un modo más relevante esta voluntad de asegurar, por una parte, una distribución más transparente de las responsabilidades¹⁸⁰ y, por otro lado, de profundizar en la aplicación del principio de subsidiariedad, ya que, en efecto, las principales novedades que el Reglamento General incorpora sobre el particular no tienen otro objetivo que satisfacer dichas finalidades¹⁸¹. Pero sobre esto tendremos que volver en futuros epígrafes, cuando procedamos al examen sistemático y detallado de las tareas y funciones que en materia de Fondos Estructurales corresponden a la Comisión, al Estado y a la Comunidad Autónoma.

Por el momento, pues, habrá de bastarnos con una valoración general y en abstracto de la reforma de 1999 desde la perspectiva de los niveles subcentrales de gobierno. En línea de principio, y por más que la misma haya entrañado un reforzamiento del principio de subsidiariedad y –con él– de los entes territoriales, la posición de éstos dista mucho de ser prevalente en el funcionamiento de los Fondos Estructurales. Tal y como ha destacado el Comité de las Regiones en su Resolución sobre *El principio de cooperación y su aplicación en la reforma de los Fondos Estructurales 2000-2006*, si bien es verdad que el Reglamento General recomienda, en su art. 8.1 que la cooperación sea amplia y, en el artículo 8.2, que se realice en todas las etapas de la programación, no es menos cierto que “corresponderá a los Estados miembros decidir cómo aplicar estas disposiciones y qué papel pueden desempeñar las autoridades regionales y locales”. Por consiguiente, continúa el Comité en esta Resolución, aunque puede deducirse que la intención de la reforma es atribuir a los entes regiones y locales un papel clave, “los Estados miembros son todavía y de forma explícita los responsables de la aplicación de la cooperación y de la ayuda comunitaria en el nivel territorial apropiado”¹⁸². Naturalmente, no por bien conocido resulta superfluo recordar que esta valoración del Comité de las Regiones, de acuerdo con la cual los gobiernos nacionales siguen ostentando tras la reforma de 1999 una amplia libertad para determinar la participación de los entes subcentrales a propósito de los Fondos Estructurales, sólo puede considerarse válida *en y desde* el Derecho Comunitario. Quiere decirse con esto que el concreto haz de atribucio-

¹⁸⁰ A esta dirección apunta inequívocamente el siguiente considerando del Reglamento General: “(34) Considerando que, con el fin de acelerar y simplificar los procedimientos de programación, conviene distinguir las responsabilidades de la Comisión y las de los Estados miembros; que, a tal efecto, procede disponer que la Comisión, a propuesta de los Estados miembros, adopte las estrategias y las prioridades de desarrollo de la programación, la participación financiera comunitaria y las disposiciones de aplicación que corresponda, y que los Estados miembros decidan su aplicación; que conviene precisar también el contenido de las distintas formas de intervención”.

¹⁸¹ Así se reconoce por la propia Comisión Europea en el Documento *Reforma de los Fondos Estructurales 2000-2006. Análisis comparado*, de junio de 1999, en el apartado relativo a la “Programación”.

¹⁸² DOCE nº C 226 de 8.8.2000, págs. 20-21.

nes y facultades que los Reglamentos reguladores de los Fondos puedan reconocer a los entes territoriales constituye únicamente un *minimum* competencial, que, en consecuencia, podrá entenderse ampliado en función del sistema constitucional de distribución de competencias existente en cada Estado miembro.

La finalidad esencial de las siguientes páginas no es otra que la de identificar las funciones y tareas que, en el marco del Derecho Comunitario, han venido desempeñando respecto de los Fondos Estructurales la Comisión, el Estado y la Comunidad Autónoma, poniendo muy especialmente el acento en las relaciones entre estos últimos al objeto de enjuiciar en qué medida se ha respetado en la práctica el reparto competencial trazado por el bloque de la constitucionalidad. Y, para abordar correctamente desde el punto de vista metodológico este análisis, la cuestión a resolver no es la de determinar qué concreta fase (o fases) del proceso de actuación de los Fondos es dominada por la Comisión, y qué otras quedan bajo el control de la Administración central y/o autonómica. Antes al contrario, el interrogante que habrá de orientarnos en las siguientes páginas es el de averiguar cómo se distribuyen las específicas influencias, tareas y funciones entre los tres actores citados dentro de cada una de las fases del referido proceso. Al fin y al cabo, pese a los esfuerzos clarificadores desplegados al respecto en la reforma de 1999, toda institución que opera con la lógica del federalismo cooperativo (como lo hacen, sin duda, los Fondos Estructurales) parte, por naturaleza, de un cierto grado de compartimiento de la responsabilidad política por parte de todos los actores involucrados¹⁸³.

¹⁸³ En este sentido, véase Gary Marks: "Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy", págs. 417-418.

CAPÍTULO IV

LA PROGRAMACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (I). LA PRIMERA FASE DE LA PROGRAMACIÓN: EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL

La lógica del proceso de toma de decisiones en punto a la programación de los Fondos Estructurales difiere sustancialmente de la que guía la determinación del marco presupuestario y el reparto interestatal de los recursos. Pues mientras que para la resolución de estos últimos necesariamente han de involucrarse la Comisión y, conjuntamente, todos y cada uno de los Estados miembros, al penetrarse en el ámbito de la programación la toma de decisiones se circunscribe a las relaciones individuales de la Comisión con cada uno de los diferentes Estados¹⁸⁴. Lo cual no quiere decir que el proceso político se ciña a unas relaciones estrictamente bilaterales, pues, como ya sabemos, en virtud del principio de cooperación, la Comisión no tiene únicamente como interlocutor al Gobierno nacional en cuanto representante hacia el exterior del pertinente Estado miembro, sino que, junto a éste, también pueden intervenir en la toma de decisiones, aunque con una influencia muy dispar, los entes subcentrales e, incluso, los agentes socio-económicos¹⁸⁵. Sin embargo, tanto la forma como la intensidad de la participación de estos diferentes actores políti-

¹⁸⁴ Gary Marks: "Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy", pág. 398.

¹⁸⁵ Sobre la forma en que esta participación de los agentes socio-económicos en el proceso de toma de decisiones incide en el modelo de democracia que se está acuñando en la Unión Europea, véase Joanne Scott: "Law, Legitimacy and EC Governance: Prospects for 'Partnership'", *passim*. Por lo demás, esta apertura del principio de cooperación a los actores sociales y económicos enlaza en cierta medida con el enfoque corporatista, de acuerdo con el cual los organismos de gestión de los intereses sociales actúan como una instancia de limitación del poder normativo público, articulándose para ello sistemas de coparticipación en la toma de decisiones. Consúltense al respecto A. Porras Nadales: *Introducción a una Teoría del Estado postsocial*, especialmente págs. 61-64 y 220-237; y del mismo autor: *Representación y democracia avanzada*, págs. 57-65.

cos varía considerablemente en función de las distintas etapas en que se estructura la programación. El análisis separado de cada una de estas fases resulta, por ende, inequívoco para conocer cómo se articulan las diversas tareas y funciones en el seno de los Fondos Estructurales.

Pues bien, como se ha afirmado, desde 1989 los Planes operan como los «marcos de referencia» de los Fondos Estructurales¹⁸⁶, al constituir el documento que, reflejando la posición inicial de los Estados miembros, sirve de base en las negociaciones con la Comisión que se desarrollan en la siguiente fase de la programación. Así, pues, por lo que a Andalucía concierne, el procedimiento de programación que caracteriza el funcionamiento de los Fondos Estructurales comienza con la elaboración del Plan de Desarrollo Regional (denominación que recibe el Plan relativo a las regiones del Objetivo núm.1) y la ulterior presentación del mismo a la Comisión. Su recepción por el órgano comunitario marca el inicio de la siguiente etapa procedimental, en la que, tras negociarse las previsiones y prioridades contenidas en el Plan entre las autoridades comunitarias, centrales y regionales, se concluye con la aprobación por parte de la Comisión del Marco Comunitario de Apoyo o el Documento Único de Programación (DOCUP)¹⁸⁷.

Por lo que hace a la distribución de tareas y funciones entre los niveles supranacional, nacional y regional respecto de los Planes de Desarrollo Regional, lo cierto es que, desde el año 1988, el marco normativo comunitario se ha mantenido bastante fiel al mismo esquema general regulador de dicha participación; sistema que únicamente con la reforma de 1999 ha experimentado alguna variación que, sin ser sustancial, sí es digna de mención. Veamos las características fundamentales que definen el aludido esquema.

¹⁸⁶ Paul Romus: *L'Europe regionale*, pág. 62. Así mismo, en esta línea Anne Françoise Durand: "La fase de programación de las intervenciones de los Fondos Estructurales Comunitarios", pág. 265.

¹⁸⁷ Según apuntamos páginas atrás y ahora resulta pertinente recordar, a fin de agilizar el proceso de programación, la reforma de 1993 permitió que los Estados miembros presentasen un único documento que comprendiese tanto el plan de desarrollo como la solicitud de ayuda relacionada con el mismo, en cuyo caso una sola decisión de la Comisión vendría a incluir los elementos normalmente recogidos en el Marco Comunitario de Apoyo y en los Programas Operativos u otras formas de intervención. Este procedimiento simplificado en dos etapas no ha sido, sin embargo, utilizado respecto de Andalucía, pues tiende a reservarse su empleo a supuestos en que la intervención de los Fondos Estructurales presenta un menor calado.

IV.1 La limitada influencia de la Comunidad Europea en el diseño del Plan de Desarrollo Regional

El primer rasgo relevante que ha de mencionarse es que se trata de una fase que está fuertemente protagonizada por los niveles de gobierno nacional y regional. De hecho, la capacidad de influencia más determinante que ejercían las instituciones comunitarias en esta fase se producía mediatamente a través de las propias disposiciones de los Reglamentos que fijaban el contenido mínimo necesario de los Planes; contenido obligatorio que ha ido ganando en precisión y detalle con las diferentes reformas que han experimentado los Reglamentos, pero que, aun así, no puede decirse en modo alguno que recorte de una forma sustancial el margen de maniobra del que disponen las autoridades competentes de los Estados miembros para la confección del Plan de Desarrollo Regional (en adelante, PDR). Así es; la versión inicial del Reglamento marco se limitaba a apuntar lacónicamente en su artículo 8.4 que los Planes debían incluir la descripción de las principales línea de actuación y de las acciones correspondientes, así como indicaciones sobre la utilización de las contribuciones; previsiones que eran completadas en el artículo 5.2 del Reglamento de cooperación con la exigencia de que los Planes incorporasen “los elementos propios de cada uno de los Fondos, incluido el volumen de la ayuda solicitada”. Pues bien, tras la reforma de 1993 el citado art. 8.4 del Reglamento marco pasó a requerir, describiéndolos además con algún detalle, los siguientes extremos: 1) la descripción de la situación actual en materia de desigualdades y retrasos en el desarrollo, los recursos movilizados y los principales resultados obtenidos durante el anterior período de programación; 2) la descripción de la estrategia adecuada para alcanzar el objetivo perseguido, indicando las líneas de actuación seleccionadas para el desarrollo regional; 3) una apreciación de la situación medioambiental de la región, así como una evaluación de los efectos medioambientales de la estrategia y actuaciones mencionadas; y 4) un cuadro financiero global que sintetice los recursos financieros nacionales y comunitarios previstos para las diferentes líneas de actuación seleccionadas¹⁸⁸.

El balance que arroja a este respecto el examen del vigente Reglamento General es que ha proseguido esta línea de regular con más detalle la actuación de los Estados miembros. De un parte, mantiene la exigencia de que los Planes, que “se basarán en las prioridades nacionales y regionales”, incluyan las aludidas descripciones de la situación actual y de la estrategia a seguir, así como un cuadro financie-

¹⁸⁸ Esta ampliación de los datos a incluir en los PDR ha sido considerada una muestra de la racionalización del sistema de *partneriado* que se llevó a cabo con la reforma de 1993 (Ingeborg Tömmel: *Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*, pág. 120).

ro indicativo global, añadiéndose el requisito de que contengan “una relación de las disposiciones previstas para consultar a los interlocutores” (artículo 16.1). De otro lado, su artículo 16.3, tras insistir en la ya conocida exigencia de que se indiquen “los elementos específicos de cada Fondo, incluido el importe de la participación financiera solicitada”, precisa ahora que los Planes han de contener “una reseña de los programas operativos previstos, en particular sus objetivos específicos y los principales tipos de medidas consideradas”. Pero es que, además, el Reglamento General incorpora una serie de previsiones relativa a la evaluación previa de las intervenciones que, de algún modo, no podían dejar de incidir en los Estados miembros al acometer la tarea planificadora. En efecto, no debe soslayarse que dicha evaluación “servirá de base para preparar los planes” y “se llevará a cabo bajo la responsabilidad de las autoridades competentes para la preparación de los planes [...]” (art. 41.1); de tal modo que “cuando se preparen los planes e intervenciones, la evaluación previa analizará las capacidades, deficiencias y potencialidades del Estado miembro, de la región o del sector en cuestión” (art. 41.2). Y a continuación esta última disposición precisa que la reiterada evaluación deberá tomar en consideración, sobre todo, la situación del mercado de trabajo, la situación medioambiental y la situación en términos de igualdad de hombres y mujeres. Que estas medidas relativas a la evaluación previa podían condicionar en cierta medida la confección de los Planes, es una conjetura que se ha visto ratificada en la práctica, como lo acredita el hecho de que el *Plan de Desarrollo Regional 2000-2006* contuviera dos anexos en los que, de una parte, se efectuaba un diagnóstico de la situación medioambiental de las regiones del Objetivo nº 1 y una valoración de los efectos que tendría al respecto la estrategia proyectada (Anexo 1), y, de otro lado, se realizaba la evaluación previa en materia de igualdad de oportunidades (Anexo 2).

Pero si la influencia de la Comunidad en la elaboración de los Planes se hacía sentir sobre todo mediatamente, a través de las aludidas constricciones normativas, lo cierto es que no puede afirmarse que los Reglamentos hayan desconocido otras formas de intervención más directa de los órganos comunitarios, siquiera bajo la forma *–prima facie–* modesta de la prestación de asistencia técnica. Así es; la redacción originaria del artículo 7.1 del Reglamento de coordinación, que se mantuvo tras la reforma de 1993, disponía sobre el particular: “La Comisión podrá facilitar a los Estados miembros que lo soliciten toda la asistencia técnica necesaria para la preparación de los planes”. Pese a la aparente timidez de esta vía de participación de la Comisión, en cuanto potestativa para los Estados, lo cierto es que jugó un papel en absoluto desdeñable a propósito del período de programación 1994-1999, favorecido, sin duda, por la propia indeterminación del concepto de “asistencia técnica”, que permite un sinfín de posibilidades. De entrada, las Administraciones autonómicas, con base en sus competencias materiales atribuidas estatutariamente, se entendieron facultadas para solicitar directamente dicha asistencia, lo que permitió que

funcionarios de la Dirección General XVI, al entablar relaciones directas con las autoridades autonómicas, influyeran de algún modo en la determinación de las prioridades regionales. Además, ha de dejarse constancia de la celebración de reuniones tripartitas en la sede de la Administración central, en las que la Comisión pudo hacer algunas sugerencias acerca de las líneas de actuación a adoptar en el PDR¹⁸⁹. Se produjo, en definitiva, para decirlo en palabras de A. F. Durand, una intervención *desde arriba*, que «es sumamente útil para la definición de las estrategias de desarrollo, ya que le resultaría difícil, y hasta imposible, a la Comisión añadir posteriormente a la presentación oficial de los PDR nuevos ejes prioritarios a los que fueron previstos en su día por las autoridades centrales y autonómicas con su ayuda»; mientras que, de otra parte, resulta «patente para las Administraciones nacionales que sus proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo sólo tendrán posibilidades de prosperar si consiguen el visto bueno de los servicios competentes de la Comisión»¹⁹⁰.

Pues bien, este mecanismo de participación directa de la Comisión en la configuración de los Planes ha experimentado una reseñable alteración a raíz de la reforma de 1999; modificación que, sin embargo, no ha pretendido suprimir o erosionar el efecto benéfico que desplegaba: que las decisiones finalmente incorporadas en el PDR fueran coherentes con las políticas comunitarias, facilitándose así las negociaciones y el subsiguiente acuerdo en la aprobación del pertinente marco comunitario de apoyo. En efecto, el actual Reglamento General no ha renunciado desde luego a satisfacer este objetivo, pero ha adaptado su forma de consecución en función de uno de los criterios esenciales que están en la base de la reiterada reforma de 1999, a saber, incrementar la transparencia en el reparto de responsabilidades entre los diversos niveles de gobierno involucrados. La solución que se terminó por abrir paso durante el proceso de reforma consistió en permitir que la Comisión, inmediatamente después de aprobarse el Reglamento –y, por tanto, con anterioridad a que se iniciase la elaboración de los PDR-, fijase *unas orientaciones comunitarias* para cada uno de los objetivos de los Fondos Estructurales, que vendrían así a constituir el «marco político general»¹⁹¹ para la confección de los programas de los Fondos. Así se contempla en el artículo 10.3 del Reglamento General:

¹⁸⁹ Sobre la influencia que ejerció la Comisión en ese período en la confección del PDR, véase el detallado trabajo de Anne Françoise Durand: “La fase de programación de las intervenciones de los Fondos Estructurales Comunitarios”, especialmente págs. 257-258. En relación con este tema, puede consultarse el trabajo de la misma autora *La participation des Communautés Autonomes espagnoles a la programmation des interventions structurelles communautaires*, págs. 57-58.

¹⁹⁰ “La fase de programación de las intervenciones de los Fondos Estructurales Comunitarios”, pág. 258.

¹⁹¹ La expresión la emplea la propia Comisión en el tantas veces citado Documento *Reforma de los Fondos Estructurales*.

“A más tardar en el plazo de un mes a contar a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento y posteriormente antes de la evaluación intermedia indicada en el artículo 42, y en cualquier caso previa consulta a todos los Estados miembros, la Comisión publicará para cada uno de los objetivos contemplados en el artículo 1 una orientación indicativa general basada en las políticas comunitarias pertinentes convenidas para ayudar a las autoridades nacionales y regionales competentes en la elaboración de los planes de desarrollo y en la posible revisión de las intervenciones. Dichas orientaciones se publicarán en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*”

Así, pues, la aludidas *orientaciones* –que, según expresa en términos imperativos el artículo 16.1 del Reglamento General, “tendrán en cuenta” los planes que presenten los Estados miembros- forman parte de las diferentes novedades de la reforma de 1999 destinadas a garantizar un reparto más claro de las responsabilidades en atención al principio de subsidiariedad, para lo cual se procedió a reajustar las intervenciones de los diversos sujetos de acuerdo con el criterio de que la Comunidad habría de concentrarse en el establecimiento de las prioridades generales y los Estados miembros disponer de un mayor margen de maniobra en las cuestiones de detalle. Bien a las claras se puso esto de manifiesto en el Documento *Reforma de los Fondos Estructurales*, en donde la Comisión explicó el sentido profundo de la nueva institución en los siguientes términos:

“Para concentrar la ayuda comunitaria, y aumentar así su eficacia, la Comunidad se fijó, incluso en el Tratado, una serie de prioridades de actuación, que los socios y actores afectados por los Fondos deben tener en cuenta. Así, algunos de los principios enunciado en el artículo 2 del Tratado deben encontrar aplicaciones directas y concretas en los Fondos estructurales. A modo de ejemplos cabe citar las siguientes: un alto grado de competitividad y de innovación, un elevado nivel de empleo, un desarrollo equilibrado y duradero de las actividades e igualdad entre los hombres y las mujeres.

“A los socios de la Comisión no siempre les resulta sencillo aplicar estas prioridades en sus actuaciones sobre el terreno. Por eso, la Comisión se propone fijar orientaciones que presenten las prioridades comunitarias para cada uno de los objetivos, antes del comienzo del ejercicio de programación a nivel local, regional o nacional. Estas orientaciones tendrán una doble ventaja: por una parte, pedir a los futuros beneficiarios que concentren sus actuaciones en los temas que son prioritarios para la Comunidad en su conjunto; por otra, facilitar la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión en el momento de fijar las prioridades conjuntas de la programación definitiva de los Fondos”

IV.2 La actuación conjunta del Estado y la Comunidad Autónoma en la elaboración del PDR

Ya en la reforma de 1988, las previsiones comunitarias en torno a la confección de los Planes obedecían al principio de autonomía institucional¹⁹², de acuerdo con el cual el Derecho Comunitario no debe prejuzgar qué concreto nivel de gobierno ha de asumir las responsabilidades y ejercitar las competencias que asigna genéricamente a los Estados miembros, al tratarse de una cuestión que afecta exclusivamente a su ordenación constitucional interna. En efecto, según establecía el segundo inciso del artículo 5.1 del Reglamento de coordinación: “Dichos planes serán elaborados por las autoridades competentes designadas por el Estado miembro a nivel nacional, regional u otro y serán presentados por el Estado miembro a la Comisión”. Norma que no fue modificada en la reforma de 1993, y que se ha mantenido con el siguiente tenor literal en el artículo 15.1 del vigente Reglamento General:

“Por lo que respecta a los objetivos núms. 1, 2 y 3, los Estados miembros presentarán un plan a la Comisión. El plan será elaborado por las autoridades competentes que hayan sido designadas por el Estado miembro a nivel nacional, regional u otro”

Por lo tanto, aunque la presentación de los planes corre siempre a cargo de las instancias centrales de gobierno, es muy diferente el modo en que se determina la autoría de su elaboración en los diferentes Estados, habida cuenta de que la participación de los entes subcentrales al respecto depende, en última instancia, del modo en que se efectúe el reparto constitucional de competencias en materia de política regional o planificación económica. Es posible, en consecuencia, que la realización de los planes no corresponda tanto al Gobierno central como a los escalones intermedio de gobierno, como sucede con las Regiones y Comunidades belgas y los Länder alemanes¹⁹³.

¹⁹² En este sentido, igualmente, D. Ordóñez Solís: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, pág. 171.

¹⁹³ Sobre el caso belga, véase Jean-Louis Boxstael: “La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea”, en *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas (vol. I)*, pág. 304; así como Paul Romus: *L'Europe regionale*, pág. 61. Por lo que hace a Alemania, consúltese Barbara Seidel: *Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem des Finanzausgleichs*, pág. 191; Nicola Staeck: “Die europäische Strukturfondsförderung in einen föderalen Staat – am Beispiel des Bundeslandes Niedersachsen”, pág. 100; y Gary Marks: “Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy”, pág. 400. Finalmente, por reseñar otra experiencia fuertemente descentralizadora, ha de mencionarse que también los Länder austríacos han jugado un importante papel en la confección de los planes (cfr. Wolf Huber: “EU-Regionalpolitik und das Prinzip der Partnerschaft”, en *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß*, especialmente pág. 98).

Naturalmente, a la luz del bloque de la constitucionalidad, también era de prever que las Comunidades Autónomas tuviesen una relevante participación en la elaboración de los PDR. Ciertamente es que la Constitución permite al Estado planificar la actividad económica general¹⁹⁴ y que asimismo le atribuye, en su artículo 149.1.13^a, la competencia exclusiva sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”; pero no es menos cierto que ya el artículo 148.1.13^a permitía a todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, asumir desde el principio la competencia sobre “el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”. Y, más concretamente, por lo que hace a Andalucía, el artículo 18 EAA le atribuye la siguiente competencia¹⁹⁵:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11 y 13 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

“1^a Fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía”

Se establecía, así, un sistema de concurrencia de ambos niveles de gobierno en el mismo ámbito de la planificación que hacía imprescindible la cooperación de ambos al acometer la elaboración de la programación en el marco de la política comunitaria¹⁹⁶. Y, sin embargo, la práctica que se experimentaría con anterioridad a la reforma de los Fondos de 1988 en relación con el FEDER –y que abarca la etapa de programación 1986-1988– distó mucho de ser positiva desde la perspectiva autonómica, al poner de manifiesto un absoluto predominio decisorio de la Administración central en la materia¹⁹⁷. Ciertamente, las Comunidades Autónomas se encargaron de elaborar sus respectivos Programas de Desarrollo Regional –a cuya confección ya estaban obligadas por la Ley 7/1984, de 31 de marzo, reguladora del Fondo

¹⁹⁴ Según establece el artículo 131 CE: “1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin, se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley”.

¹⁹⁵ Base competencial que se menciona, por ejemplo, en la Exposición de Motivos de la Ley 7/1984, de 13 de junio, del Plan Económico para Andalucía 1984-1986.

¹⁹⁶ D. Ordóñez Solís: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, pág. 247.

¹⁹⁷ A juicio de Ordóñez Solís, el hecho de que prácticamente coincidiera la adhesión de España a las Comunidades Europeas con la implantación de las Administraciones autonómicas explica que no fuera «fácil convencer a la Administración central de la conveniencia, por no decir necesidad, tanto jurídica como organizativa, de contar con las Administraciones regionales a la hora de gestionar los Fondos estructurales» (*Fondos estructurales europeos*, pág. 232).

de Compensación Interterritorial-, siguiendo para ello “la metodología aprobada por el Consejo de Ministros con fecha 20 de febrero de 1985, y en coordinación con el Programa de Inversiones Públicas elaborado por la Administración central para el mismo período”¹⁹⁸. Pues bien, partiendo de dichos programas autonómicos, la preparación del primer PDR español fue coordinada por un Comité de programación regional dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda junto con representantes de diversas Administraciones¹⁹⁹. Y por más que el mismo incorporase algunas de las propuestas autonómicas planteadas mediante sus programas regionales, la verdad es que, como apunta Francesc Morata, «la propuesta final del Gobierno central a la Comisión suscitó las protestas de algunas comunidades autónomas al no tener en cuenta los objetivos que éstas habían fijado en términos de áreas asistidas y de prioridades de financiación»²⁰⁰.

Una más favorable valoración ha merecido, sin embargo, la práctica seguida a partir de la reforma de 1988, puesto que se ha producido una más estrecha colaboración entre las Administraciones central y autonómica²⁰¹. Y es que, desde entonces, a lo largo del proceso de elaboración de los programas regionales tienen lugar diversos contactos y negociaciones entre los dos niveles de gobierno²⁰². En lo que concierne a los PDR presentados a la Comisión para los períodos 1989-1993 y 1994-1999, dicha actuación concertada concluía en el Comité de Inversiones Públicas – un órgano de coordinación radicado en la Secretaría de Estado de Planificación Económica en el que se hallaban representadas las Comunidades Autónomas-, que servía de foro de discusión tanto para el establecimiento de los principales objetivos, como para la fijación de las líneas de actuación y de las previsiones de inversión que contendría el PDR²⁰³. Por último, el texto definitivo se remitía al Consejo

¹⁹⁸ Así rezaba el artículo 61.3 de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, en donde se recogía el procedimiento para llevar a cabo la programación. Para un análisis detallado de esta etapa, consúltese D. Ordóñez Solís: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, págs. 203-205; así como Anne-Françoise Durand: “Las fases de programación de las intervenciones de los Fondos Estructurales Comunitarios”, págs. 252 y 256.

¹⁹⁹ Francesc Morata y Xavier Muñoz: “Vying for European Funds: Territorial Restructuring in Spain”, en *Cohesion Policy and European Integration*, pág. 206.

²⁰⁰ “La gestión del FEDER en Cataluña”, *Autonomies*, pág. 295.

²⁰¹ D. Ordóñez Solís: *Fondos Estructurales europeos*, pág. 208.

²⁰² Véase, por ejemplo, Anne-Françoise Durand: “La fase de programación de las intervenciones de los Fondos Estructurales Comunitarios”, pág. 249; así como Gerd Held/Amat Sánchez Velasco: “Spanien”, en *Politiknetzwerke und europäische Struktur fondsförderung*, pág. 258.

²⁰³ Sobre el papel del Comité de Inversiones Públicas en este proceso, *cf.* Jordi Conejos i Sancho: “Los Fondos Estructurales de las Comunidades Europeas: aplicación en España y participación regional”, en *Informe Comunidades Autónomas 1992*, pág. 334; Anne-Françoise Durand: *op. cit.*, pág. 264; Gerd Held/Amat Sánchez Velasco: *op. cit.*, pág. 258; Francesc Morata: “Regions and the European Community: A Comparative Analysis of Four Spanish Regions”, en *The Regions and the European Community*, pág. 196.

Económico y Social para que emitiese el pertinente Dictamen y al Gobierno de la Nación para que acordase su aprobación final²⁰⁴.

En consecuencia, durante los dos primeros períodos de programación de los Fondos Estructurales se apreció una profundización en la cooperación y en la coordinación entre la Administración central y la autonómica respecto de la confección del PDR. Y, sin embargo, pese a estas mejoras, la impresión dominante en la doctrina es que la presencia de las Comunidades Autónomas se detenía precisamente aquí, en el proceso de formulación del PDR, dado que permanecían al margen de la decisión final, que sólo correspondía adoptar al Gobierno de la Nación²⁰⁵. Así se reconoce, por lo demás, explícitamente por la propia Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda, quien en su informe anual de 1993 afirmó que «la coordinación, elaboración definitiva y presentación del Plan a las instituciones comunitarias corresponde al Gobierno de España»²⁰⁶. Por lo tanto, no puede sino compartirse la valoración de Gary Marks de que las Comunidades Autónomas no dominaron la elaboración de los PDR, toda vez que, «aunque los actores regionales se involucraron en la planificación, el gobierno central estableció el conjunto del proceso y tuvo la última palabra»²⁰⁷. En suma, atendiendo a cuanto se lleva expuesto no resultado aventurado afirmar que la situación en el Estado de las Autonomías no difiere en exceso del caso italiano, ya que también aquí se estima que en la fase final del proceso de elaboración del PDR sencillamente no opera el principio de *partneriado*, al existir una sola autoridad competente (el Estado) que decide de modo exclusivo²⁰⁸.

Mutatis mutandis, éste es igualmente el enjuiciamiento global que merece el modo en que se ha procedido en la formulación del *Plan de Desarrollo Regional 2000-2006*, que se presenta como el fruto de «un amplio consenso» entre ambas Administraciones alcanzado «a través de un proceso de colaboración»²⁰⁹. Pues bien,

²⁰⁴ Naturalmente, el PDR español definitivamente aprobado, aunque se elabora sobre la base de los presentados independientemente por las distintas Comunidades Autónomas, no equivale a la suma de éstos (Ana Isabel González González: “Competencias estatales y autonómicas en relación con los fondos estructurales comunitarios, en *La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo*, Vol. I, pág. 802).

²⁰⁵ Jordi Conejos i Sancho: “Los fondos estructurales de las Comunidades Europeas: aplicación en España y participación regional”, pág. 334; González González, A. I./Grossi Sampedro, B.: “Los fondos autonómicos de solidaridad: el FCI y el FEDER”, pág. 78; Francesc Morata: “La gestión del FEDER en Cataluña”, pág. 295.

²⁰⁶ *La planificación regional y sus instrumentos*. Informe Anual 1993, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1994, pág. 60 (la cita procede de Anne-Françoise Durand: “La fase de programación de las intervenciones de los Fondos Estructurales Comunitarios”, pág. 263).

²⁰⁷ “Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy”, págs. 400-401.

²⁰⁸ Luciano Monti: *I fondi strutturali per la coesione europea*, pág. 83.

²⁰⁹ Consenso que se extendió también al Segundo Tomo del PDR, en donde se recoge un análisis monográfico de cada una de las Comunidades Autónomas cubiertas por el Objetivo nº 1 (véase el punto 1 de la Introducción, que versa sobre “Cuestiones relacionadas con la metodología expositiva y la articulación del Plan”).

este proceso -que fue coordinado por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (Ministerio de Economía y Hacienda)- dio comienzo el mes de junio de 1998 con una reunión multilateral en la que intervinieron representantes de las Comunidades Autónomas y de los Ministerios interesados, cuyo objetivo esencial fue fijar los criterios básicos sobre la estructura y el contenido del PDR, así como determinar los plazos en los que habría de remitirse a dicha Secretaría las primeras aportaciones de las Administraciones involucradas. Y a partir del último trimestre de 1998, comenzarían a tener lugar diferentes reuniones, tanto bilaterales como multilaterales, entre la reiterada Secretaría, las Administraciones autonómicas y los departamentos de la Administración central. Pues bien, con base en estas reuniones y en las aportaciones realizadas por escrito por las Comunidades Autónomas, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos concluyó un primer borrador completo del Plan en el mes de julio de 1999, que fue remitido a las Administraciones autonómicas para que efectuasen las observaciones y propuestas de modificación que consideraran pertinentes. Y una vez que se recibieron estas propuestas, la citada Secretaría confeccionó un nuevo proyecto de PDR, que sería analizado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en su reunión del 9 de septiembre, en la que se acordó someterlo a Dictamen del Consejo Económico y Social, así como remitirlo a las Comunidades Autónomas para que pudieran formular las últimas observaciones que no afectasen al contenido esencial del proyecto²¹⁰.

Se ha mantenido así, ciertamente, o incluso se ha intensificado, la estrecha concertación entre los dos niveles de gobierno en la elaboración del PDR. Pero, en cualquier caso, sigue siendo igualmente válida la apreciación de que la «última palabra» corresponde al Gobierno central, tal y como se pone de manifiesto en algunos pasajes del propio PDR para el período 2000-2006. Así, por ejemplo, cuando en el punto 1 de la Introducción se apunta que el consenso se ha proyectado también al Tomo II, donde se contienen los análisis monográficos de cada una de las Comunidades Autónomas, se apostilla inmediatamente a continuación:

El único límite que se ha establecido en relación con el consenso indicado es que las intervenciones inicialmente propuestas por uno u otro tipo de Administración que se refiriesen a los ámbitos competenciales de las restantes sólo han sido recogidas en el Plan en el caso de que la Administración que detenta (*sic*) las competencias al respecto lo haya considerado adecuado”

Se da cuenta, pues, en este párrafo, en unos términos más bien crípticos, de la existencia de discrepancias en materia competencial que, finalmente, fueron resuel-

²¹⁰ Sobre su proceso de elaboración, véase el punto 2 de la Introducción del Plan (titulado “La aplicación del principio de cooperación en la elaboración del PDR 2000-2006”).

tas por aquel que ostentaba la competencias sobre el particular. Y, como es palmario, únicamente el nivel de gobierno que domina el proceso de elaboración del PDR está en condiciones de erigirse, a un tiempo, en juez y parte de las disputas competenciales que surjan en su seno. A este respecto, la Introducción del Tomo II (“Detalle regional”) del PDR resulta reveladora:

“En consideración a la aplicación del principio de cooperación y a fin de materializar de la manera más precisa posible, en esta fase de la programación, la participación de las Administraciones regionales interesadas, la formulación de cada uno de los apartados dedicados a cada región refleja de manera muy fidedigna las aportaciones que al respecto han elaborado dichas Administraciones [...] salvo en lo que se refiere a algunas cuestiones relacionadas con la búsqueda de una mínima homogeneidad en la presentación o de asegurar que los análisis y propuestas formulados no desborden los ámbitos competenciales propios de cada una de las Administraciones interesadas”

En efecto, por más que se incorporen mecanismos de negociación y diálogo en el procedimiento de formulación del PDR, no puede impedirse *a priori* que se susciten desavenencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo tocante al reparto competencial. Divergencias a las que se termina poniendo fin, lisa y llanamente, mediante la imposición del criterio del Ejecutivo central. Otro ejemplo tomado del *Plan de Desarrollo Regional 2000-2006* servirá para ilustrar este aserto. Según hemos descrito líneas arriba al exponer el proceso de elaboración del actual Plan, las Administraciones autonómicas tuvieron ocasión de formular observaciones y propuestas de modificación en relación con el primer borrador del PDR que había realizado la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Pues bien, como se reconoce en el punto 2 de la Introducción del *PDR 2000-2006*:

“Todas las observaciones o propuestas planteadas referentes a cuestiones de competencia autonómica fueron fidedignamente incorporadas al nuevo borrador, salvo en algún caso excepcional en que no resultaba compatible con lo establecido en el Reglamento 1260/1999 del Consejo. Algunas de las propuestas de modificación planteadas por alguna Administración Autonómica se referían a cuestiones relacionadas con el ámbito de competencias de la Administración General del Estado. En este caso, la Secretaría de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda incorporó al nuevo borrador aquellas que, tras consulta con los departamentos ministeriales competentes, se consideraron asumibles”

En definitiva, pese a la relevante participación de la Administración autonómica, puede en verdad afirmarse que el Plan de Desarrollo Regional que se presenta a la Comisión es expresión, sobre todo, de la concepción que tiene el Gobierno central sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

IV.3 La preferencia de la normativa comunitaria por los Planes de ámbito regional

Desde la reforma de 1988 hasta nuestros días, el marco normativo comunitario muestra una clara predilección por que se elabore un Plan específico para cada una de las regiones afectadas, aunque no cierra en absoluto el paso a la eventualidad de que los Estados miembros se decanten por presentar un Plan general para la totalidad de las zonas interesadas. De hecho, la primera disposición que versó sobre este asunto, a saber, el segundo párrafo del artículo 8.4 del Reglamento marco, se encargaba precisamente de apuntar esta posibilidad: “Los Estados miembros podrán presentar un plan global de desarrollo regional para el conjunto de sus regiones” afectadas por el objetivo nº 1. Sería, por tanto, en el Reglamento de coordinación en donde la Comunidad pondría de manifiesto el carácter prioritario de los planes de ámbito regional, tal y como se infería con claridad del segundo párrafo de su artículo 5.1, que no experimentó cambio alguno con la reforma de 1993:

“Los planes presentados en el marco del objetivo nº 1 deberán abarcar, por regla general, una región de nivel NUTS II. No obstante, en aplicación de las disposiciones del párrafo segundo del apartado 4 del artículo 8 del Reglamento (CEE) nº 2052/88, los Estados miembros podrán presentar un plan para varias de las regiones de los mismos [afectadas por el objetivo nº 1]”

Por lo demás, este marco normativo se ha mantenido inmutable en el hoy vigente Reglamento General, cuyo artículo 13.1 insiste nuevamente sobre el particular:

“Los planes presentados en virtud del objetivo nº 1 se elaborarán al nivel geográfico que el Estado miembro considere más adecuado, pero deberán abarcar, como regla general, una región del nivel NUTS 2. No obstante, los Estados miembros podrán presentar un plan global de desarrollo que abarque algunas o todas las regiones [del objetivo nº 1]”

Pues bien, cabe sostener que esa preferencia de la Comunidad ha quedado sistemáticamente frustrada en lo que a España concierne, toda vez que, sin excepción, todos los PDR presentados a la Comisión han afectado a la totalidad de las Comunidades Autónomas cubiertas por el objetivo núm. 1. En efecto, al iniciarse los preparativos para elaborar el primer Plan tras la reforma de los Fondos de 1988, el Gobierno propuso al Comité de Inversiones Públicas que, con base en la aludida normativa comunitaria, se formulase un Plan que comprendiese el conjunto de las regiones españolas del objetivo nº1; propuesta cuya aceptación por dicho Comité facilitaría que tuviese tal alcance el *Plan de Desarrollo Regional de España 1989-*

1993²¹¹. El Gobierno central se inclinó, por tanto, desde el principio por aprovechar la posibilidad que le brindaba el Derecho Comunitario, y se mantuvo firme en su posición pese a las presiones que ejerció la Comisión al objeto de que la planificación se acometiese desde el ámbito estrictamente regional²¹². Esta decisión no fue, desde luego, inmune a la crítica, ya que se estimó que la misma entraba en contradicción con el principio básico de la reforma, según el cual el nivel regional constituye el núcleo esencial para la preparación, coordinación y ejecución de las intervenciones de los diferentes niveles de gobierno²¹³. Pero, sobre todo, y mucho más relevante a los efectos de este trabajo, tras esta decisión del Ejecutivo central tal vez no subyacía sino la intención de procurarse el mayor grado de control posible sobre el proceso de programación de los Fondos Estructurales. A esta dirección apunta la siguiente conjetura de Francesc Morata:

“De hecho, parece que la presentación de un único plan para cada objetivo respondía a la voluntad del Gobierno central de disponer de un margen de manobra más amplio a la hora de decidir la asignación territorial de los recursos que dependen de la Administración central (60% para las regiones del objetivo 1 y 40% para las del objetivo 2)”²¹⁴.

No obstante, sean cuales fueren las razones últimas que animasen al Gobierno de la Nación a decantarse por esta alternativa, lo cierto es que parecen mantenerse desde entonces, ya que se ha presentado un solo PDR para el conjunto de las Comunidades Autónomas tanto en el anterior período de programación 1994-1999²¹⁵ como en el actual²¹⁶.

²¹¹ No deja de ser significativo que la “Presentación” de este Plan se dedique de forma casi exclusiva a fundamentar jurídicamente su ámbito plurirregional (véase *Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993*, Secretaría de Estado de Hacienda, Ministerio de Economía y Hacienda, V. A. Impresores, S.A., 1989, págs. 7-8).

²¹² Francesc Morata/Xavier Muñoz: “Vying for European Funds: Territorial Restructuring in Spain”, págs. 206-207.

²¹³ Francesc Morata: “La gestión del FEDER en Cataluña”, pág. 295.

²¹⁴ Francesc Morata: *idem*, pág. 296.

²¹⁵ De ahí que los Planes contengan, junto a un tratamiento particularizado de cada una de las regiones, la exposición de la estrategia de desarrollo para la totalidad de las Comunidades Autónomas. Así, refiriéndose al PDR 1994-1999, el Marco Comunitario de Apoyo aprobado por la Comisión el 29 de junio de 1994 afirmó que estaba «compuesto básicamente de un conjunto de estrategias regionales y de una serie de estrategias territoriales de nivel plurirregional» (véase la Sección 1 del Capítulo 2, relativa a la “Estrategia de conjunto para el período 1994/1999”).

²¹⁶ El *Plan de Desarrollo Regional 2000-2006* se estructura en dos tomos, en el primero de los cuales se aborda, desde una perspectiva general, los elementos básicos del Plan para el conjunto de las Comunidades Autónomas. El segundo Tomo se encarga de desarrollar dichos elementos, de modo monográfico, en relación con cada una de las Comunidades Autónomas.

CAPÍTULO V

LA PROGRAMACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (II). LA SEGUNDA ETAPA DE LA PROGRAMACIÓN: EL MARCO COMUNITARIO DE APOYO²¹⁷

V.1 La función del marco comunitario de apoyo en el proceso de programación

Con la presentación del PDR a la Comisión se inicia la segunda fase de la programación, en la que se sustancia la negociación y posterior aprobación por parte del órgano comunitario del llamado Marco Comunitario de Apoyo (en adelante, MCA). Se trata de una etapa de la programación que, en su día, fue valorada como una de las principales novedades que la reforma de 1988 había entrañado para la política regional comunitaria, habida cuenta de que era una fase inexistente en el antiguo marco normativo regulador del FEDER²¹⁸. Pues bien, en la elaboración de

²¹⁷ Como ya señalamos *supra*, junto a la figura del Marco Comunitario de Apoyo la normativa comunitaria contempla otro posible instrumento a utilizar en esta fase: los documentos únicos de programación (DOCUP). Sin embargo, su uso tiende a reservarse para los objetivos núm. 2 y 3 (tercer párrafo del artículo 15.1 del Reglamento General), previéndose su utilización en relación con el objetivo nº 1 sólo de forma absolutamente excepcional. En este sentido, el Documento de la Comisión *Reforma de los Fondos Estructurales* afirmarí a propósito del nuevo marco normativo que terminaría aprobándose en 1999: «[...] el recurso a los marcos comunitarios de apoyo sigue siendo la norma general en el caso del objetivo nº 1 debido a la importancia de los créditos en cuestión y a la posibilidad que ofrecen para aplicar programas multirregionales relativos a tal o cual tema o sector particular, incluido el desarrollo de los recursos humanos». Y, en efecto, el segundo párrafo del artículo 15.1 del Reglamento General dispone sobre el particular: “Por lo que respecta al objetivo nº 1, se utilizarán los marcos comunitarios de apoyo para todas las regiones abarcadas por dicho objetivo; no obstante, en caso de que la acción comunitaria sea inferior a mil millones de euros o no supere significativamente esta cifra, los Estados miembros presentarán, por regla general, un proyecto de documento único de programación”. El hecho de que los DOCUP no se hayan empleado en relación con los territorios autonómicos cubiertos por el objetivo nº 1 justifica que nos centremos en las siguientes páginas sólo en el examen del MCA.

²¹⁸ En esta línea, *Política regional en 1989. Informe anual*, Ministerio de Economía y Hacienda, pág. 87.

este documento resulta determinante el PDR, toda vez que el mismo parte precisamente de la valoración que del Plan realice la Comisión²¹⁹. Así se desprende de la propia definición que efectúa el Reglamento General en su artículo 9:

“d) «marco comunitario de apoyo»: el documento aprobado por la Comisión una vez analizado el plan de desarrollo presentado por el Estado miembro interesado en el que se describen la estrategia y las prioridades de la acción, sus objetivos específicos, la participación de los Fondos y los demás recursos financieros. Este documento estará dividido en ejes prioritarios y se aplicará mediante uno o más programas operativos”

Antes de abordar el examen más detenido de esta institución, conviene no obstante comenzar advirtiendo que el MCA no puede concebirse, sin más, como la mera aceptación por parte de la Comisión de un documento cuya autoría corresponde al Estado miembro (el PDR), el cual vendría a ser hecho suyo por la Comunidad a través del expediente formal de su aprobación por parte de la Comisión. Y, paralelamente, tampoco ha de entenderse el PDR como un compromiso jurídico firme del Estado miembro frente a la Unión Europea. Antes bien, éste no constituye sino el material de trabajo que servirá de base para la confección del MCA; un material que resulta sin duda absolutamente esencial e imprescindible, habida cuenta de que permite conocer a la Comisión la estrategia del Estado miembro para alcanzar el objetivo nº 1, sus prioridades inversoras y, en fin, la distribución de los recursos comunitarios que considera pertinente en consonancia con dicha estrategia²²⁰. O contemplado bajo otro prisma: el PDR puede considerarse como una especie de «oferta negociable»²²¹ que dirige el Estado miembro a la Comisión, de la cual resultará, tras las correspondientes negociaciones, el MCA. Todo ello con independencia de que, según los casos –en especial, según la eficacia que hayan surtido las *recomendaciones* que haya podido hacer la Comisión al confeccionarse el PDR-, el MCA pueda seguir muy de cerca las previsiones del PDR.

Dado que –como veremos a continuación- se precisa el acuerdo del Estado miembro para que se apruebe el MCA por parte de la Comisión, a menudo se ha tendido en la literatura a sostener su naturaleza contractual, calificándolo como «con-

²¹⁹ Según disponía ya la redacción inicial del Reglamento marco, la Comisión tenía que valorar los planes en función de su coherencia con los objetivos perseguidos por dicha norma comunitaria, y se encargaba de establecer el marco comunitario de apoyo “sobre la base” de los planes (art. 8.5).

²²⁰ *Cfr.* G. Cordero Mestanza: “El Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999 para las regiones españolas incluidas en el Objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales Europeos: características e implicaciones financieras para las Administraciones Públicas españolas”, pág. 398.

²²¹ Anne-Françoise Durand: “La fase de programación de las intervenciones de los Fondos Estructurales Comunitarios”, pág. 266.

venio»²²², «acuerdo de carácter contractual»²²³ o, sencillamente, como «contrato formal»²²⁴. Tesis que, por lo demás, encontraba algún apoyo en el Reglamento de coordinación, toda vez que al mismo no era enteramente ajena esta terminología contractual. En concreto, al abordar la regulación de la tramitación de las solicitudes de ayuda, apuntaba en el artículo 14.4: “Los compromisos respectivos de los interlocutores, contraídos en el marco de un contrato de cooperación, se reflejarán en las decisiones de concesión de ayuda de la Comisión”. Referencia que ha desaparecido, sin embargo, en el vigente Reglamento General, aunque mantiene, desde luego, la exigencia de que el MCA se elabore de acuerdo con los Estados (art. 15.4).

Sea como fuere, se enfatice su vertiente contractual²²⁵ o se ponga el acento en lo que pueda tener de decisión unilateral de la Comisión²²⁶, lo que resulta innegable es la fuerza obligatoria del MCA, vinculante tanto para la Comisión como para el Estado miembro signatario del mismo²²⁷. Obligatoriedad del MCA que no debe entenderse mermada por la sola circunstancia de que, dado su alcance programático, no concrete el destino final de los fondos, y se precise por tanto -como veremos en su momento- pasar a la siguiente etapa del proceso de programación para que se perfeccione la obligación y puedan aplicarse en la práctica los recursos comunitarios²²⁸.

V.2 La participación de las Comunidades Autónomas en la negociación del marco comunitario de apoyo

El MCA fue uno de los ámbitos con los que se conectó expresamente el principio de cooperación en la reforma de los Fondos del año 1988. El Reglamento

²²² Anne-Françoise Durand: *op. cit.*, pág. 268. A su juicio, en el momento de su aprobación por la Comisión «se cierra la fase de preparación y el acuerdo toma jurídicamente la forma de un convenio» (*op. cit.*, pág. 277).

²²³ G. Cordero Mestanza: “El Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999...”, *cit.*, pág. 397.

²²⁴ Gary Marks, en efecto, identifica a los marcos comunitarios de apoyo como *formal contracts* en “Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy”, pág. 401.

²²⁵ Así, en opinión de Marc Vaucher, se aprecia claramente la «naturaleza contractual» de los MCA, aunque formalmente constituyan decisiones de la Comisión destinada a alguno de los Estados miembros (“Réalité juridique de la notion de région communautaire”, pág. 543).

²²⁶ A juicio de Luciano Monti, «se trata de un acto unilateral de la Comisión que se adopta al final de un proceso de concertación» (*I fondi strutturali per la coesione europea*, pág. 260).

²²⁷ Cfr. C. Cordero Mestanza: *op. cit.*, pág. 398 y Anne-Françoise Durand: *op. cit.*, págs. 282-283.

²²⁸ Quizás este carácter programático del MCA explique porqué el art. 10.2 del Reglamento de coordinación establecía que la decisión de la Comisión relativa al mismo se comunicaría “en forma de declaración de intenciones al Estado miembro”; disposición que encerraba cierta contradicción con el carácter obligatorio que el TCE –actual artículo 249- atribuye a las decisiones de la Comisión (en este sentido, consúltase Anne-Françoise Durand: *op. cit.*, pág. 282). La supresión de dicho inciso en el vigente Reglamento General (*vid.* art. 15.7) no viene sino a reafirmar la obligatoriedad del MCA.

marco encomendó, ciertamente, a la Comisión su establecimiento, pero “en el marco de la cooperación prevista en el apartado 1 del artículo 4, y de común acuerdo con el Estado miembro interesado” (primer párrafo del artículo 8.5). Y el artículo 8.1 del Reglamento de coordinación insistiría en que “los marcos comunitarios de apoyo [...] se establecerán al nivel geográfico pertinente de acuerdo con el Estado miembro en cuestión, en el marco de la cooperación y por Decisión de la Comisión”. Acuerdo del Estado miembro que, lógicamente, también se requería en los supuestos de revisión del MCA (cuarto párrafo del artículo 8.5 del Reglamento marco). Por lo demás, ninguna de estas disposiciones experimentaría cambio sustancial alguno en la reforma de 1993²²⁹.

El vigente Reglamento General, sin embargo, no hace una mención explícita al principio de cooperación cuando aborda la formulación del MCA, aunque, obviamente, no deja de extenderse también a esta etapa de la programación la necesaria concertación exigida con alcance general en su artículo 8. Y es que, en efecto, el artículo 15.4 del Reglamento General, por lo que ahora interesa, se limita a señalar que “la Comisión elaborará los marcos comunitarios de apoyo de acuerdo con el Estado miembro de que se trate”; mientras que su artículo 14.2, al afrontar los supuestos de revisión, establece que los mismos “se revisarán y, en caso necesario, se adaptarán a la iniciativa del Estado miembro o de la Comisión de acuerdo con el Estado miembro”. Por lo demás, la aprobación del MCA se realiza mediante una Decisión de la Comisión que ha de publicarse en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (art. 15.7 del Reglamento General).

Ahora bien, como sucede en general con todas las etapas de la programación, el alcance exacto del principio de cooperación en lo que concierne a la participación de los entes subcentrales difiere sustancialmente en función de la estructura interna de los Estados miembros; aunque sí se aprecia la tendencia generalizada a que el nivel local permanezca enteramente al margen de la negociación del MCA²³⁰. Así, pues, a lo sumo, lo que existe es un *partneriado* a tres bandas: Comisión, Ejecutivo central y la Administración regional²³¹. Y, aun en este caso, la virtualidad del princi-

²²⁹ Si acaso, las leves modificaciones que se aprecian sirvieron para subrayar la vigencia del principio de cooperación. Así, en relación con el precepto del Reglamento marco regulador de la reforma del MCA, se añadió el inciso “en el marco de la cooperación citada en el apartado 1 del artículo 4”.

²³⁰ Consúltese Erich Thöni: “Local Autonomy and the European Union Structural Fund Transfers: The Special Case of Regional Policy”, en *Developments in Local Government Finance*, pág. 214. Por lo que se refiere concretamente a España, ha de recordarse que el Parlamento Europeo, en su *Resolución sobre los problemas de desarrollo/intervenciones estructurales a título de los objetivos 1, 2 y 5b en España (1994-1999)*, de 5 de septiembre de 1996, lamentó «la falta de participación de las autoridades locales en la programación» (véase el punto 10 de esta Resolución, *DOCE* nº C 277, de 23 de septiembre de 1996, pág. 41).

²³¹ Gary Marks: “Structural Policy in the European Community”, pág. 211.

pio de cooperación ha distado mucho de ser satisfactoria, puesto que, como revelaba el Comité de las Regiones en su *Dictamen sobre el papel de las autoridades regionales y locales en el principio de cooperación de los Fondos estructurales*, de 20 de julio de 1995, el contacto formal directo entre la Comisión y las autoridades regionales tenía carácter excepcional, porque, por lo general, «sólo se informa oficialmente a los interlocutores sobre las negociaciones una vez que se ha acordado el documento de programación»²³². De ahí que el Comité solicitase reiteradamente en el Dictamen²³³ su participación directa en tales negociaciones y que sus representantes fuesen signatarios del documento final: «El Comité de las Regiones –puede leerse en el punto 58 del Dictamen- tiene la firme convicción de que el funcionamiento de la cooperación y el número de sus participantes deberían especificarse claramente en los Marcos de Apoyo Comunitarios [...] La Comisión Europea sólo debería firmar el documento en caso de que las autoridades regionales y locales estuviesen convenientemente representadas de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento sobre Fondos Estructurales. El Comité de las Regiones sugiere que el documento de programación esté firmado por los siguientes signatarios: la Comisión Europea, los Estados miembros y los representantes de las autoridades regionales y locales».

Pues bien, aun cuando podemos ya adelantar que aún no ha cristalizado esa pretensión de que los entes regionales aparezcan como signatarios del MCA, sí cabe afirmar que las Comunidades Autónomas vienen interviniendo en el proceso negociador desde el primer período de programación 1989-1993²³⁴, tal y como suele suceder con los niveles intermedios de gobierno de los restantes Estados políticamente descentralizados de la Unión Europea. Así, mientras que las Regiones italianas²³⁵ y los Länder austríacos²³⁶ y alemanes²³⁷ participan junto a los Gobiernos cen-

²³² Vid. punto 22 del Dictamen (*DOCE* nº C 100, de 2 de abril de 1996, pág. 72 y ss.).

²³³ Cfr. los puntos 37, 38, 39, 55, 57, 58 y 59 del reiterado Dictamen.

²³⁴ En relación con este período, *Política regional en 1989. Informe anual*, Ministerio de Economía y Hacienda, págs. 88-89; asimismo A. de la Fuente Santorcuato/ F. Ramírez Sentín: “Transferencias de los Fondos Estructurales a las Comunidades Autónomas”, pág. 43 y 46. Un sector de la doctrina sostiene, no obstante, que las Comunidades Autónomas no participaron directamente en la negociación del primer MCA (Raffaella Y. Nanetti: “EU Cohesion and Territorial Restructuring in the Member States”, pág. 82). Por lo que hace al período de programación 1994-1999, G. Cordero Mestanza: “El Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999 para las regiones españolas incluidas en el Objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales Europeos: características e implicaciones financieras para las Administraciones Públicas españolas”, pág. 399.

²³⁵ Anna Bonaduce/Piera Magnatti: “Italien”, en *Politiknetzwerke und europäische Struktur fondförderung*, pág. 245.

²³⁶ Wolf Huber: “EU-Regionalpolitik und das Prinzip der Partnerschaft”, en *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß*, pág. 98.

²³⁷ Gary Marks: “Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy”, pág. 402; Nicola Staeck: “Die europäische Struktur fondförderung in einen föderalen Staat – am Beispiel des Bundeslandes Niedersachsen”, pág. 91.

trales en la negociación con la Comisión, en Bélgica son las Regiones y Comunidades, más que el propio Ejecutivo central, quienes se hayan presentes en el proceso negociador²³⁸.

No obstante, al principio, la intervención autonómica en este proceso debió sortear alguna resistencia del Gobierno central²³⁹, quien, en cualquier caso, asume la dirección y la coordinación de las negociaciones con Bruselas²⁴⁰. De hecho, inicialmente fue la propia Comisión la que impulsó la participación autonómica, procurando, tal vez, con ello debilitar la posición negociadora de la Administración central²⁴¹ y facilitar, en consecuencia, que el diseño último del MCA expresase al máximo las propias prioridades comunitarias²⁴². Así, durante las negociaciones de 1989, la Comisión no dudó en recurrir a tal objeto al que se considera su principal instrumento de presión, a saber, mostrarse renuente a llegar a un acuerdo sobre el MCA. El órgano comunitario retrasó, pues, su firma porque entendía que el Ejecutivo central no permitía una suficiente contribución de las Comunidades Autónomas al proceso negociador²⁴³. Participación autonómica en la negociación que, en cualquier caso, se desarrolla actualmente con plena naturalidad.

Sea como fuere, no puede dejar de destacarse el relevante papel que desempeña la Administración autonómica en la elaboración y negociación de la parte “Regional” del MCA²⁴⁴. Baste a este respecto recordar, siguiendo a Francesc Morata y

²³⁸ Jean-Louis Boxstael: “La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea”, págs. 304-305; Gary Marks: “Exploring and Explaining...”, *cit.*, pág. 402.

²³⁹ En opinión de Liesbet Hooghe y Gary Marks, en materia de programación estructural «los sucesivos Gobiernos españoles han intentado sortear a las regiones» (“«Europe with the Regions». Channels of Regional Representation in the European Union”, pág. 81).

²⁴⁰ Gerd Held/Amat Sánchez Velasco: “Spanien”, en *Politiknetzwerke und europäische Struktur- fondsförderung*, págs.256-258.

²⁴¹ Ésta fue, al menos, la interpretación que realizaron las propias autoridades centrales (*vid.* L. Lázaro: “La política regional comunitaria y los fondos estructurales ante el Mercado Único”, *Estudios Territoriales*, núm. 38, 1992, págs. 17-41; citado por Francesc Morata: “La gestión del FEDER en Cataluña”, pág. 296).

²⁴² Pues, como reseña Francesc Morata, «la Comisión tampoco parecía estar muy interesada en negociar los diferentes PDR con las comunidades autónomas, sino en intentar imponer sus propios criterios de asignación de los recursos de acuerdo con su concepción de las “prioridades comunitarias”. En consecuencia, las expectativas generadas entre las comunidades autónomas respecto a su implicación en el proceso de decisión comunitario mediante los fondos estructurales más bien se vieron frustradas, por lo menos en la primera fase de las negociaciones» (“La gestión del FEDER en Cataluña”, pág. 296).

²⁴³ Gary Marks: “Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy”, pág. 403.

²⁴⁴ A este respecto, afirmaríala lo siguiente Anne-Françoise Durand: «El reparto de competencias de negociación refleja exactamente las distinciones entre el Marco Comunitario de Apoyo plurirregional, que depende de la Administración central y que ella negocia directamente, y el Marco Comunitario de Apoyo regional, negociado por las autoridades jurídicamente competentes, es decir, las Comunidades Autónomas» (“La fase de programación de las intervenciones de los Fondos Estructurales Comunitarios”, pág. 273).

Xavier Muñoz, que ya en relación con el período 1989-1993, cuando la intervención autonómica distaba mucho de estar consolidada, «en Andalucía, la principal beneficiaria de los Fondos Estructurales, la Consejería de Economía preparó el submarco de apoyo regional, fijando las prioridades financieras y las líneas presupuestarias de acuerdo con el PDR y con las prioridades formuladas por las otras Consejerías y agencias interesadas»²⁴⁵. Naturalmente, como no podía ser de otra manera, el protagonismo autonómico en la configuración del submarco regional se mantendría en lo sucesivo²⁴⁶.

V.3 El contenido del marco comunitario de apoyo

Desde la aprobación de los Reglamentos de 1988, cabe identificar un *contenido esencial* del MCA que, en cuanto tal, ha permanecido intangible en las diversas regulaciones²⁴⁷. Este *núcleo duro* del MCA se halla integrado por los siguientes elementos:

a) Las “líneas de actuación prioritarias” o “ejes prioritarios”²⁴⁸ seleccionados para la acción conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros, así como sus objetivos específicos. El artículo 9 del Reglamento General nos ofrece la siguiente definición de este componente:

“h) «eje prioritario»: una de las prioridades de la estrategia aprobada en un marco comunitario de apoyo o en una intervención. Se le asigna la participación de los Fondos y de los demás instrumentos financieros, los recursos financieros que el Estado miembro le asigne y unos objetivos específicos”

²⁴⁵ “Vying for European Funds: Territorial Restructuring in Spain”, págs. 207-208.

²⁴⁶ Así, refiriéndose al Submarco Regional de Andalucía del período 1994-1999, señaló al respecto A. Pajuelo Gallego: «El Gobierno Andaluz, con base en la política establecida en el Programa de Desarrollo Regional (PDR) de Andalucía para los próximos años, fruto a su vez del consenso con los agentes económicos y sociales regionales, ha definido los programas y estrategias prioritarios sobre los que considera que se deben concentrar los esfuerzos con objeto de alcanzar los objetivos marcados de la política regional y de cohesión interterritorial» (“El Submarco Regional y las Iniciativas Comunitarias en Andalucía: 1994-99”, pág. 18).

²⁴⁷ Cfr. el párrafo segundo del artículo 8.5 del Reglamento marco, el artículo 8.3 del Reglamento de coordinación y el artículo 17.2 del vigente Reglamento General.

²⁴⁸ Nueve son los ejes prioritarios definitivamente aprobados en el *Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006) para las regiones españolas del Objetivo 1*, a saber: mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo; sociedad del conocimiento (innovación, I+D, sociedad de la información); medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos; desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades; desarrollo local y urbano; redes de transporte y energía; agricultura y desarrollo rural; estructuras pesqueras y acuicultura; y, por último, asistencia técnica.

b) Las “formas de intervención” a través de las cuales se implementarán y llevarán a efecto las actuaciones previstas en relación con los diferentes ejes prioritarios. Más concretamente, el artículo 17.2 b) del Reglamento General precisa que ha de incluirse “un resumen de la naturaleza y duración de los programas operativos” que se pretenden aprobar en el futuro, debiendo señalarse en particular los objetivos específicos de los mismos y las prioridades definidas.

c) Un “plan de financiación indicativo”, en el que –de acuerdo con la normativa vigente- ha de constar, para cada eje prioritario, el importe de la cobertura financiera prevista para la participación de cada Fondo, “así como el importe total de las financiaciones públicas subvencionables y de las financiaciones privadas estimadas del Estado miembro que correspondan a la participación de cada Fondo” [artículo 17.2 c)]. Dado que todas las medidas programadas deben ser necesariamente cofinanciadas por la Comisión y los Estados miembros²⁴⁹, un aspecto financiero relevante a resolver en el MCA es la determinación de las tasas de participación de los Fondos, esto es, el porcentaje que del total del gasto previsto puede ser cubierto por los Fondos Estructurales. A este respecto, el artículo 29.3 a) del Reglamento General establece para las regiones del objetivo nº 1 un máximo del 75% del coste total subvencionable y, como regla general, un mínimo del 50% de los gastos públicos subvencionables; participación que puede ascender excepcionalmente al 80% como máximo en las regiones que pertenezcan a Estados beneficiarios del Fondo de Cohesión ²⁵⁰.

Pero, junto a estos integrantes del MCA que vienen exigiéndose desde el año 1988, las sucesivas reformas han ido requiriendo la necesaria inclusión de otros elementos. Así, la racionalización del sistema de *partneriado* que se impulsó con la reforma de 1993 encontró igualmente una proyección en este ámbito, al imponer que el MCA también indicase “los procedimientos de apreciación, seguimiento y evaluación de las acciones previstas” (segundo párrafo del artículo 8.5 del Reglamento marco)²⁵¹. De esta forma, la Comisión estuvo en condiciones de determinar, en el marco de la concertación, la forma en que habría de ejercerse en los Estados miembros el control del proceso de implementación de los Fondos²⁵².

²⁴⁹ Como afirma Hildegard Kaluza (*Der Europäische Sozialfonds*, pág. 75), esta exigencia no vendría a ser sino una manifestación del principio de adicionalidad; uno de los principios esenciales de aplicación de los Fondos Estructurales, ya presente en la reforma de 1988, de acuerdo con el cual la intervención comunitaria ha de ser complementaria –que no sustitutiva- de las inversiones nacionales (*vid.* artículo 11 del Reglamento General).

²⁵⁰ El art. 29.4 del Reglamento General precisa otros límites para las inversiones en empresas y para el caso de inversiones en infraestructuras generadoras de ingresos netos importantes.

²⁵¹ Y, por su parte, el artículo 8.3 del Reglamento de coordinación pasaría a exigir la inclusión de “las disposiciones referentes al seguimiento y a la evaluación”.

²⁵² Véase Ingeborg Tömmel: *Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*, pág. 120.

Así mismo, la última reforma de 1999 ha añadido otros componentes al listado de inclusiones obligatorias en el MCA. De una parte, y en línea con la tendencia a consolidar el principio de cooperación en todas las fases del funcionamiento de los Fondos Estructurales, se impone que aquél contenga “las disposiciones relativas a la participación de los interlocutores en los Comités de seguimiento” [artículo 17.2 d) del Reglamento General]. Y, de otro lado, este mismo precepto requiere la designación por parte del Estado miembro de una autoridad que se encargará de gestionar el MCA. La figura de la “autoridad de gestión”, que constituye en general una de las principales novedades de la reforma de 1999, aparece definida en el artículo 9 con los siguientes términos:

“n) «autoridad de gestión»: toda autoridad o todo organismo público o privado, nacional, regional o local designado por el Estado miembro o el Estado miembro cuando ejerza él mismo dicha función, para gestionar una intervención de los Fondos a efectos del presente Reglamento. En caso de que el Estado miembro designe a una autoridad de gestión diferente de él mismo, dicho Estado fijará todas las modalidades de sus relaciones con esa autoridad de gestión y de las relaciones de ésta con la Comisión. Si es designado por el Estado miembro interesado de conformidad con el apartado 1 del artículo 31 podrá tratarse del mismo organismo que intervenga como autoridad pagadora de las intervenciones de que se trate”

En la arquitectura institucional de los Fondos Estructurales, la nueva figura de la *autoridad de gestión* se hace responsable de la eficacia y regularidad de la gestión y ejecución de las operaciones y medidas cofinanciadas, encomendándosele, entre otras, las tareas de recoger los datos necesarios para el seguimiento de las actuaciones, adoptar las medidas pertinentes que garanticen la legalidad y regularidad de las intervenciones cofinanciadas, y velar por la compatibilidad de las actuaciones objeto de financiación con las demás políticas comunitarias (artículo 34.1 del Reglamento General). En aplicación de estas disposiciones, el actual *Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006) para las regiones españolas del objetivo 1* designó como autoridad de gestión a la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (Ministerio de Hacienda), poniendo especialmente el acento en las funciones coordinadoras que habrá de desempeñar, tanto en lo relativo a la coordinación de la aplicación de los recursos de los diferentes Fondos Estructurales, como en lo referente a la coordinación entre la Administraciones central y autonómicas.

V.4 La relevancia del marco comunitario de apoyo para la configuración de las relaciones Estado/Comunidades Autónomas en el funcionamiento de los Fondos Estructurales

En vista de este contenido del MCA, resulta obvio que en esta fase se adoptan decisiones absolutamente esenciales para determinar tanto la concreta ex-

tensión de las atribuciones competenciales como la influencia política real que van a ejercer los diferentes niveles de gobierno en el funcionamiento de los Fondos Estructurales. Efectivamente, por lo que hace a la delimitación del alcance e intensidad de las competencias que podrán ejercitar respectivamente el Estado y las Comunidades Autónomas, es claro que este asunto queda notablemente condicionado en el momento mismo en que el MCA procede a la fijación definitiva de los ejes prioritarios de actuación que recibirán financiación comunitaria, así como a la asignación del concreto volumen de recursos europeos que recibirá cada uno de ellos. Pues, como es palmario, la distribución preferente de estos fondos a favor de unos u otros ejes, en función de las concretas materias competenciales afectadas por los mismos, predeterminará el reparto de las atribuciones sobre los fondos entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero es que, además, dicho reparto de atribuciones viene quedando ya perfilado en los marcos comunitarios de apoyo que se han aprobado respecto de las regiones españolas, puesto que se encargan asimismo de fijar, en relación con cada eje de actuación, el volumen de fondos del que dispondrá cada nivel de gobierno para financiar actuaciones en su respectivo ámbito de competencias. Así, pues, el total de los recursos comunitarios asignados a España en virtud del Objetivo nº 1 se reparte entre los Presupuestos estatal y autonómicos; división de los fondos que se ha valorado como un medio del Gobierno nacional para contener la influencia regional en el ámbito de la programación estructural comunitaria²⁵³. No terminan aquí, sin embargo, las decisiones a adoptar en el MCA que están llamadas a afectar a las relaciones políticas Estado/Comunidades Autónomas durante el período de programación. También es relevante a este respecto el modo en que se resuelve el reparto territorial de los fondos encomendados a la Administración central: el hecho de que un volumen mayor o menor de los mismos quede ya regionalizado en el propio MCA se traduce, respectivamente, en un menor o mayor margen de libertad del Ejecutivo central para proceder a su asignación final entre los diversos territorios autonómicos.

Pero quizás resulte conveniente detenerse a examinar cómo se han abordado y resuelto concretamente estas cuestiones en los diferentes marcos comunitarios de apoyo. Pues bien, a este respecto, los Marcos Comunitarios de Apoyo de los períodos 1989-1993 y 1994-1999 distinguían formalmente entre dos tipos de “Submarcos”: el Submarco Plurirregional y los Submarcos Regionales²⁵⁴. En el primero de los

²⁵³ Liesbet Hooghe/Gary Marks: “«Europe with the Regions»: Channels of Regional Representation in the European Union”, pág. 81.

²⁵⁴ Como resaltó el Parlamento Europeo en el punto 1 de su *Resolución sobre los problemas de desarrollo/intervenciones estructurales a título de los objetivos 1, 2 y 5b en España (1994-1999)*, de 5 de septiembre de 1996, el MCA de 1994-1999 se caracterizaba «por la continuidad en lo esencial con la etapa precedente de programación» (*DOCE* nº C 277, de 23 de septiembre de 1996, pág. 41).

citados se reflejaban los recursos comunitarios destinados a cofinanciar actuaciones de la Administración central, de las empresas públicas de ella dependientes y de las Corporaciones locales; mientras que los Submarcos Regionales recogían los fondos dirigidos a financiar acciones de las Comunidades Autónomas²⁵⁵, siendo muy semejante en ambos períodos el porcentaje del volumen total de los recursos europeos adscritos a los Submarcos Regionales (alrededor del 34%)²⁵⁶.

Más diferencias se aprecian, sin embargo, en la decisión que adopta cada uno de ellos a propósito de la territorialización de los fondos adscritos al Gobierno nacional. En contraste con el MCA 1989-1993, que sencillamente no regionaliza en absoluto la parte correspondiente a la Administración central²⁵⁷, el correspondiente al período 1994-1999 persigue profundizar en la regionalización de los fondos desde el mismo MCA, ya que «permitirá asegurar más transparencia en la ejecución de éste y una mejor articulación entre las intervenciones decididas a nivel regional por las Comunidades Autónomas. Así, más del 90% de las ayudas comunitarias serán regionalizadas a priori²⁵⁸». Y prosigue más adelante el MCA 1994-1999 precisando sobre la territorialización:

«Este documento y su desarrollo a través de los programas operativos pretende la regionalización casi total de las inversiones previstas. Esta regionalización se efectúa por dos vías: una de asignación financiera directa a los gobiernos regionales que se realizan en los diferentes submarcos regionales de apoyo, y otra regionalizando en la mayor medida de lo posible las inversiones plurirregionales, es decir, se pretende una regionalización funcional casi total del MCA»²⁵⁹.

²⁵⁵ Sobre esta estructuración de los citados MCA 1989-1993 y 1994-1999, *vid.* R. Cobo Mayoral: “La nueva etapa de aplicación de los Fondos Estructurales en España: el Marco Comunitario de Apoyo de las Regiones Objetivo nº 1 para el período 1994-1999”, pág. 6; G. Cordero Mestanza: “El Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999 para las regiones españolas incluidas en el Objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales Europeos: características e implicaciones financieras para las Administraciones Públicas españolas”, pág. 402; D. Ordóñez Solís: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, págs. 209 y 212.

²⁵⁶ En relación con el período 1989-1993, véase A. de la Fuente Santorcuato y F. Ramírez Santín: “Transferencias de los Fondos Estructurales a las Comunidades Autónomas”, pág. 46; respecto del período 1994-1999, G. Cordero Mestanza: *op. cit.*, pág. 402 y R. Cobo Mayoral: *op. cit.*, pág. 6.

²⁵⁷ Puede leerse al respecto en *Política regional en 1989. Informe anual* (Ministerio de Economía y Hacienda): «El MAC regionaliza las actuaciones del FEDER en la parte correspondiente a la Comunidades Autónomas, no así en la de la Administración Central. No obstante la Administración Central está trabajando actualmente en regionalizar también a título indicativo esta porción del FEDER, como guía y método de programación interna, al margen del MCA» (pág. 94). Naturalmente, esta negativa a regionalizar sus recursos y los asignados a los entes locales no dejó de generar algún conflicto con determinadas Comunidades Autónomas (*vid.* Francesc Morata/Xavier Muñoz: “Vying for European Funds: Territorial Restructuring in Spain”, pág. 208).

²⁵⁸ Véase el punto 1.4 de la Sección 1 del Capítulo 2 del MCA 1994-1999.

²⁵⁹ Véase el punto 1.6 de la Sección 1 del Capítulo 2 del MCA 1994-1999.

El MCA 1994-1999 procedería, por tanto, a distribuir entre los diversos territorios autonómicos más del 90% del montante global de los fondos comunitarios, toda vez que quedó al margen de la territorialización un 9,3 % de los recursos, que se habían adscrito a determinados tipos de «programas de tipo horizontal o “de ventanilla” no regionalizables “a priori”»²⁶⁰. En suma, la mayor parte de las actuaciones previstas en el Submarco Plurirregional tuvieron también una regionalización inmediata, al incluirse en los distintos programas operativos regionales o en programas horizontales o de carácter plurirregional con adscripción territorial previamente determinada²⁶¹. Ahora bien, importa subrayar que esa distribución territorial de los fondos gestionados por el Estado «tiene un carácter estrictamente indicativo, dada la dificultad de regionalizar a priori para un período de 6 años los recursos que va a utilizar la Administración Central» y la existencia de programas horizontales que resultan de difícil regionalización *ex ante*²⁶².

Entrando ya en el examen del *Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006) para las regiones españolas del objetivo 1*, debemos comenzar señalando que ha abandonado esa estructuración basada en la distinción formal entre el Submarco Plurirregional y los Submarcos regionales. Ahora, cuando en el Capítulo del MCA dedicado a la “Articulación regional de la estrategia” se aborda el examen monográfico de las diferentes regiones cubiertas por el Objetivo nº 1, se incluye en relación con cada una de ellas un cuadro financiero en el que se indica, al tiempo, el montante de fondos comunitarios cuya gestión corresponde a la Administración central y el que es gestionado por la pertinente Comunidad Autónoma. Más concretamente, en dichos cuadros financieros se hace constar en primer término las “formas de intervención regionalizadas”, en donde se refleja la distribución de la financiación comunitaria por Fondos, ejes prioritarios de intervención y, como hemos adelantado, en función de la Administración encargada de su gestión²⁶³.

Y, en segundo lugar, los cuadros financieros recogen las “formas de intervención plurirregionales”, en donde se asigna de forma indicativa al territorio autonó-

²⁶⁰ G. Cordero Mestanza: “El Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999...”, *cit.*, pág. 403. En efecto, como reseñó R. Cobo Mayoral, junto a los programas operativos regionales había en el MCA 1994-1999 «otra serie de programas horizontales o plurirregionales, debido a sus características, cuya asignación territorial definitiva sólo se conocerá en muchos casos al final del período de aplicación del MCA» (“La nueva etapa de aplicación de los Fondos Estructurales en España...”, *cit.*, pág. 6).

²⁶¹ R. Cobo Mayoral: *op. cit.*, pág. 7.

²⁶² G. Cordero Mestanza: *op. cit.*, pág. 403.

²⁶³ En estas “formas de intervención regionalizadas” se incluye a) la distribución correspondiente a los Programas Operativos regionales; b) la distribución estimada del FEOGA-O gestionada por la Administración central en los programas horizontales y c) los recursos a gestionar por las CCAA en el marco del Programa Plurirregional del IFOP.

mico de que se trate el volumen de esas otras ayudas comunitarias gestionadas por el Estado que, en puridad, son difícilmente regionalizables *a priori*²⁶⁴. Se alcanza, así, la total regionalización de los fondos comunitarios, pero en el bien entendido de que la territorialización tiene únicamente un carácter indicativo respecto de estas actuaciones estatales que, relativas a determinados programas de carácter plurirregional, no son susceptibles de una clara distribución territorial *a priori*. En efecto, ya en el Programa de Desarrollo Regional se había advertido que esa pretensión de concretar el esfuerzo inversor de las distintas Administraciones en cada una de las regiones sólo podía plasmarse con ese condicionante ineludible:

«Conviene subrayar, no obstante, que la concreción por regiones de las intervenciones previstas por la Administración Central del Estado es el resultado de un esfuerzo de aproximación de carácter orientativo, ya que si bien existen actuaciones que por su naturaleza tienen claramente predeterminada su concreción territorial (actuaciones en materia de infraestructura y equipamientos sociales, actuaciones medioambientales, etc.) existen otras que corresponden a políticas de tipo horizontal (ayudas a los sectores productivos, etc.) en las cuales no puede delimitarse “a priori” una precisa regionalización del gasto. Con independencia de que, en estos casos, al fijar las intervenciones de los Fondos Estructurales a partir del futuro Marco de Apoyo haya que recurrir a Programas de carácter plurirregional, el esfuerzo por presentar una orientación de su concreción territorial ha hecho inevitable tener que recurrir a extrapolaciones de la experiencia pasada o al uso de indicadores indirectos»²⁶⁵.

En resumidas cuentas, el MCA 2000-2006 asigna al territorio andaluz un total de 11.951,7 millones de euros, atribuyéndose a la gestión de la Junta de Andalucía un montante de 4.291,5 millones. Tan sólo, pues, el 34% de la cantidad global destinada a Andalucía se prevé que será gestionada por la Administración autonómica, reservándose el porcentaje restante al Ejecutivo central. Un reparto de los recursos comunitarios que, como veremos con más detalle en su momento, difícilmente casa con las atribuciones que, en punto a la gestión de los fondos europeos, el bloque de la constitucionalidad reconoce a ambos niveles de gobierno.

²⁶⁴ Naturalmente, se excluyen los recursos FEOGA-O e IFOP que se incluyen en las “formas de intervención regionalizadas”.

²⁶⁵ Punto 3.3 del Capítulo tercero del Tomo I del PDR (“Detalle regional de las inversiones y gastos previstos”).



CAPÍTULO VI

LA PROGRAMACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (III). LA TERCERA FASE DE LA PROGRAMACIÓN: LOS PROGRAMAS OPERATIVOS

VI.1 Los programas operativos como principal forma de intervención comunitaria

Una vez aprobado el MCA, la intervención sobre el terreno se ha llevado a cabo, tradicionalmente, bajo la forma de programas operativos o de *subvenciones globales*. Desde la implantación de la reforma de 1988²⁶⁶, el dato más característico y distintivo de esta última forma de intervención frente al programa operativo (en adelante, PO) reside en que recae en un organismo intermedio la responsabilidad de aplicar la estrategia de desarrollo en el territorio de que se trate. Sin embargo, de acuerdo con la normativa vigente, la subvención global no puede actualmente considerarse estrictamente una forma de intervención²⁶⁷, sino un mecanismo a través del cual puede gestionarse y ejecutarse parte de una intervención, de tal modo que habrá de hacerse constar en los correspondientes programas operativos o documentos únicos de programación que se pretende recurrir a la subvención

²⁶⁶ De acuerdo con el artículo 5.1 c) del Reglamento marco, entre las formas que podía adoptar la intervención financiera comunitaria se incluía la “concesión de subvenciones globales, en general gestionadas por un organismo intermediario, designado por el Estado miembro de acuerdo con la Comisión, el cual efectúa el reparto en subvenciones individuales concedidas a los beneficiarios finales”.

²⁶⁷ Puesto que las formas de intervención de los Fondos se circunscriben a las mencionadas en el artículo 9 e) del Reglamento General, a saber: “i) los programas operativos o los documentos únicos de programación, ii) los programas de iniciativas comunitarias, iii) la ayuda a las medidas de asistencia técnica y a las acciones innovadoras”.

global como método de gestión de los mismos²⁶⁸. Pues bien, pese a este cambio, la subvención global sigue respondiendo a la característica inicial antes referida, tal y como se desprende de la definición establecida en el artículo 9 del Reglamento General:

“i) «subvención global»: la parte de una intervención cuya ejecución y gestión pueda encomendarse a uno o más intermediarios autorizados de acuerdo con el apartado 1 del artículo 27, incluidas las autoridades locales, organismos de desarrollo regional u organizaciones no gubernamentales, y utilizadas preferentemente en favor de iniciativas de desarrollo local. La decisión de recurrir a una subvención global la tomará, de acuerdo con la Comisión, el Estado miembro o, de acuerdo con él, la autoridad de gestión”

Sea como fuere, la subvención global siempre ha desempeñado un papel absolutamente secundario en relación con el PO, que, desde el principio, ha aparecido «como la forma de intervención de los Fondos estructurales por excelencia»²⁶⁹. Al fin y al cabo, el propio Reglamento marco ya apuntaba inequívocamente a esta dirección: “Las intervenciones efectuadas en el marco del objetivo nº 1 –decía su artículo 8.6- se realizarán, preferentemente, en forma de programas operativos”²⁷⁰. Los programas operativos constituyen, en suma, el siguiente paso que usualmente se emprende en orden a la implementación del MCA, por lo que han de contener las medidas previstas para llevar a efecto las prioridades de la estrategia diseñadas por este último. Más concretamente, según se describe en el artículo 9 f) del Reglamento General, un PO es “el documento aprobado por la Comisión para desarrollar un marco comunitario de apoyo, integrado por un conjunto coherente de ejes prioritarios compuestos por medidas plurianuales, para la realización del cual puede recurrirse a uno o más Fondos, a uno o más instrumentos financieros, así como al BEI. Un programa operativo integrado es un programa operativo cuya financiación corre a cargo de varios Fondos”²⁷¹. Es posible, por tanto, y así se prevé desde la reforma de

²⁶⁸ Según dispone el artículo 27.2 del Reglamento General: “El recurso a una subvención global figurará en la correspondiente decisión de participación de los Fondos como disposición especial de aplicación de la intervención tal como se define en la letra d) del apartado 3 del artículo 19. Las normas de utilización de las subvenciones globales serán objeto de un acuerdo entre el Estado miembro, o la autoridad de gestión, y el organismo intermediario interesados”.

²⁶⁹ D. Ordóñez Solís: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, pág. 69

²⁷⁰ Asimismo, el artículo 12 del Reglamento de coordinación.

²⁷¹ Por su parte, la letra j) del reiterado artículo 9 del Reglamento ofrece la siguiente definición de «medida»: “el medio por el cual se lleva a la práctica de manera plurianual un eje prioritario y que permite financiar operaciones. Esta definición incluye toda ayuda a efectos del artículo 87 del Tratado CE y toda concesión de ayudas por organismos designados por los Estados miembros o todo conjunto de ayudas o de concesiones de ayudas o su combinación, destinadas al mismo objetivo”.

1988²⁷², que los programas operativos se apliquen a través de un enfoque integrado participando en el mismo diferentes Fondos Estructurales.

Pues bien, de cuanto se lleva dicho cabe ya inferir que existe una inesquívica y estrecha sujeción del PO a las decisiones que se hayan podido acordar en el MCA. El PO, consiguientemente, deberá fundamentar la coherencia de sus ejes prioritarios con el pertinente MCA [artículo 18.2 a) del Reglamento General], y la Comisión procederá a examinar las propuestas de programas operativos “en función de su coherencia con los objetivos del marco comunitario de apoyo correspondiente” (segundo párrafo del artículo 15.4 del Reglamento General)²⁷³; siendo solamente posible la participación de los Fondos en tales programas si ésta es “compatible con el plan de financiación establecido en el marco comunitario de apoyo” (art. 28.2 del Reglamento General)²⁷⁴.

VI.2 La preferencia de la normativa comunitaria por el establecimiento de un programa operativo integrado por región

Según hemos tenido ocasión de apreciar páginas atrás al abordar el análisis del MCA, no ha sido en absoluto desconocido, ni tan siquiera inusual en España, que su implementación se lleve a efecto mediante la elaboración de programas operativos de ámbito plurirregional. Así se pone de manifiesto de un modo fehaciente si se atiende a las cifras que arroja el balance del período de programación 1994-1999: mientras que se aprobaron un total de 33 PO regionales para ejecutar el MCA de las regiones cubiertas por el objetivo nº 1, ascendió a 13 el número de los programas operativos plurirregionales aprobados por la Comisión²⁷⁵. Y una cifra

²⁷² Artículos 12 y 13 del Reglamento de coordinación.

²⁷³ El anterior Reglamento de coordinación, al abordar la regulación de la tramitación de las solicitudes de ayuda, también precisaba que la Comisión debía proceder a su examen, entre otros motivos, para evaluar la conformidad de las acciones y medidas propuestas con el marco comunitario de apoyo, así como para “determinar las modalidades precisas de la intervención del Fondo o Fondos afectados, con arreglo, si procediera, a indicaciones ya formuladas en todo marco comunitario de apoyo correspondiente” (artículo 14.3).

²⁷⁴ También el Reglamento de coordinación, en su artículo 15.1, había establecido la regla general de que los gastos sólo serían computables para la ayuda financiera de los Fondos estructurales “si se integran en el marco comunitario de apoyo”.

²⁷⁵ Por lo general, hubo un programa operativo para cada Fondo (FEDER, FEOGA-Orientación y FSE) y para cada Comunidad Autónoma; en tanto que los programas plurirregionales abarcaron los siguientes ámbitos: Asistencia técnica, Ayudas regionales, Doñana, Medio ambiente local, FORCEM, Industria agroalimentaria, INEM, Infraestructura científica, Local, Ministerios, Ministerio de Educación, Organismos autónomos y Pesca [Los datos proceden de D. Ordóñez Solís: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, pág. 213].

semejante se ha alcanzado en el actual período de programación, pues fueron once los programas operativos plurirregionales previstos en el *Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006) para las regiones españolas del Objetivo 1*²⁷⁶.

La existencia de problemas para proceder de antemano a la regionalización de los fondos es la motivación que suele esgrimirse para justificar esta opción²⁷⁷, aunque desde luego confluyen también razones de índole competencial²⁷⁸. Pues, en efecto, hay una tendencial correspondencia entre el alcance geográfico del programa operativo y la atribución de las facultades de gestión sobre los fondos; correspondencia que resulta tanto más marcada a propósito de los fondos plurirregionales: cuando de éstos se trata, la gestión de las acciones previstas se encomienda de forma absolutamente mayoritaria a la Administración central; mientras que la presencia de ésta en los programas regionales resulta más equilibrada, aun cuando sea en todo caso preponderante –como es obvio– la gestión autonómica.

Como quiera que sea, lo cierto es que el Comité de las Regiones se mostró partidario de potenciar los programas regionales y disminuir, en consecuencia, el “peso” que venían teniendo los programas nacionales. Así es; en su *Dictamen sobre el papel de las autoridades regionales y locales en el principio de cooperación de los Fondos estructurales*, fechado el 20 de julio de 1995, recriminó la tendencia de algunos países «a realizar programas nacionales o grandes programas para grandes áreas, en detrimento de programas menores para las regiones y subregiones», y recomendaba una creciente ampliación de estos últimos, «ya que ello confiere mayor legitimidad y duración a las cooperaciones regionales»²⁷⁹. Y proseguía el Dictamen argumentando del siguiente modo la necesidad de acometer dicho cambio:

²⁷⁶ Además del relativo a la asistencia técnica, los PO plurirregionales versan sobre mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo; local; investigación, desarrollo e innovación; sociedad de la información; fomento del empleo; sistema de formación profesional; iniciativa empresarial y formación continua; lucha contra la discriminación; IFOP y, por último, mejora de estructuras y de los sistemas de producción agrarios.

²⁷⁷ Además de las referencias que trajimos a colación sobre el particular *supra*, merece la pena apuntar que, en el *PDR 2000-2006*, en relación con el FEDER, se anunció la elaboración de programas plurirregionales respecto de “aquellas materias en las que la regionalización no pueda ser determinada a priori” (*vid.* el punto 3.6 del Capítulo tercero del Tomo I: “Reseña de los programas operativos previstos, de sus objetivos específicos y de los principales tipos de medidas consideradas”).

²⁷⁸ Así se reconoció en el *PDR 2000-2006* a propósito de los programas operativos vinculados al FSE: “La delimitación de los ámbitos competenciales de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas conlleva la necesidad de estructurar las actuaciones previstas en dos grandes grupos de programas operativos: los de carácter regional y los de carácter horizontal o plurirregional” (*vid.* el punto 3.6 del Capítulo tercero del Tomo I).

²⁷⁹ *Cfr.* el punto 20 del Dictamen (*DOCE* n° C 100, de 2 de abril de 1996, pág. 74).

«21. Los programas nacionales resultan lejanos para los niveles regional y local. En algunos casos, la responsabilidad nacional de administrar los Fondos estructurales se divide entre distintos ministerios, lo cual supone un perjuicio para el desarrollo coherente de los programas. Se considera que los programas regionales se acercan más a las necesidades regionales y locales que los programas nacionales»

En consecuencia, no sólo el tradicional deseo del Comité de las Regiones de potenciar la presencia regional en el funcionamiento de los Fondos, sino también razones de eficacia se aducen en este Dictamen para defender el carácter prioritario de los programas de ámbito regional. Y son precisamente motivaciones de esta índole las que van a impulsar de un modo decisivo la asunción de esta tesis en la reforma de 1999. De hecho, durante la tramitación de los Reglamentos reguladores de los Fondos se puso el acento en el destacado papel que debía jugar el establecimiento preferente de un programa operativo integrado por región en la consecución de unas de las finalidades esenciales de la reforma, cual era la simplificación del método operativo de los Fondos. En esta línea, el Documento de la Comisión *Reforma de los Fondos Estructurales*, de 18 de marzo de 1998, que acompañaba a las Propuestas de Reglamentos, había señalado a propósito de la citada simplificación que, tras la reducción del número de objetivos e iniciativas comunitarias, «la aplicación de un único programa integrado de los Fondos estructurales por región es la segunda contribución importante»²⁸⁰.

Preferencia por concentrar territorialmente en el ámbito regional esta forma de intervención que, como era de esperar, ha terminado por consagrarse en el Reglamento General. Así se recoge ya en su Preámbulo de un modo genérico, conectándola con el conjunto de las intervenciones comunitarias:

«(32) Considerando que es necesario simplificar el sistema de programación aplicando un período único de programación de siete años; que, con este mismo fin, conviene limitar las formas y el número de intervenciones, *plasmándolas por regla general en una intervención integrada por región*, generalizando la utilización de documentos únicos de programación en el marco de los objetivos prioritarios e integrando los grandes proyectos y las subvenciones globales en las otras formas de intervención» (el énfasis es nuestro)

²⁸⁰ Véase la Segunda Parte del Documento (relativa al “Reglamento General de los Fondos Estructurales”), y más concretamente su apartado B.2 (“Programación estratégica integrada”). Por lo demás, ha de señalarse que en la Propuesta de Reglamento General la Comisión, en consonancia con lo expuesto, había previsto en su artículo 17.1: “Las intervenciones amparadas en un marco comunitario de apoyo del objetivo nº 1 revestirán por regla general la forma de un programa operativo integrado por región”.

Y en el artículo 18.1 del Reglamento General se proyecta este carácter prioritario de la regionalización de las intervenciones específicamente en relación con los programas operativos: “Las intervenciones cubiertas por un marco comunitario de apoyo *revestirán por regla general la forma de un programa operativo integrado por región* tal como se define en el artículo 9” (de nuevo, el énfasis es nuestro). No obstante, como se infiere ya del propio tenor literal del precepto, y asimismo se puso de manifiesto en la tramitación de los Reglamentos²⁸¹, esta preferencia comunitaria no se impone como una exigencia inflexible a los Estados miembros, permitiéndose por ende, implícitamente, el diseño y puesta en marcha de programas plurirregionales. Aunque, pese a la aparente claridad de la norma, la Comisión creyó oportuno emitir una declaración que despejase todas las dudas que pudieran existir sobre el particular. De ahí que en la Declaración 163/99, aneja al acta de la sesión nº 2192 del Consejo de Asuntos Generales del 21 de junio de 1999, donde se aprobaron los Reglamentos reguladores de los Fondos, se afirmara en términos inequívocos: “La Comisión declara que los Estados miembros pueden presentar programas operativos sobre una región o el conjunto de las regiones de un mismo objetivo”. Posibilidad que, en fin, según fue confirmada en esta Declaración, se plasmaría obviamente en el Documento de Trabajo *Vademécum para los Planes de los Fondos Estructurales y Documentos de Programación*²⁸².

VI.3 La preparación y aprobación de los programas operativos

Como sucedía en general con todas las etapas de la programación, la reforma de 1988 no dejó de tener presente el principio de cooperación al abordar el tratamiento de la cuestión que ahora nos ocupa. De una parte, el Reglamento marco disponía que los programas operativos se emprenderían “a iniciativa de los Estados miembros o a iniciativa de la Comisión de acuerdo con el Estado miembro interesado” (artículo 5.5). Mientras que, de otro lado, el Reglamento de coordinación, refi-

²⁸¹ En el Documento de la Comisión sobre la *Reforma de los Fondos Estructurales* también se había contemplado la posibilidad de establecer programas de esta índole. Como se reseñó en su apartado B.2 (“Programación estratégica integrada”), «el recurso a los marcos comunitarios de apoyo sigue siendo la norma general en el caso del objetivo nº 1 debido a la importancia de los créditos en cuestión y a la posibilidad que ofrecen para aplicar programas multirregionales relativos a tal o cual tema o sector particular, incluido el desarrollo de los recursos humanos».

²⁸² Documento en cuyo Capítulo 1, Parte II, a propósito del ámbito geográfico de los programas operativos, se afirma lo siguiente: “Por regla general, las intervenciones en virtud de un marco comunitario de apoyo se incluirán en un programa operativo integrado para cada región. No obstante, en una Declaración relativa al Reglamento la Comisión indica que los Estados miembros pueden presentar programas operativos que comprendan una o todas las regiones contempladas por el objetivo en cuestión; así, por ejemplo, un programa dedicado a varias regiones podría tener un tema horizontal”.

riéndose genéricamente a las ayudas relativas al conjunto de las formas de intervención comunitarias, vino a establecer que las solicitudes de ayuda serían “formuladas por las autoridades competentes a nivel nacional, regional u otro designadas por los Estados miembros”, y serían “presentadas a la Comisión por el Estado miembro o, en su caso, por los organismos designados a tal efecto por el mismo” (artículo 14.1). Pues bien, en paralelo con lo que acontece con el MCA, el vigente Reglamento General no menciona expresamente el principio de cooperación al tratar en concreto esta materia, aunque –claro está– también a esta fase de la programación se proyecta la exigida concertación que su artículo 8 impone en términos generales. De hecho, dejando a un margen los supuestos de revisión²⁸³, el Reglamento General se circunscribe a regular la aprobación de los programas operativos en el segundo párrafo del artículo 15.4:

“La Comisión evaluará las propuestas de programas operativos presentadas por el Estado miembro en función de su coherencia con los objetivos del marco comunitario de apoyo correspondiente y de su compatibilidad con las políticas comunitarias. Adoptará una decisión de participación de los Fondos conforme al apartado 1 del artículo 28, de acuerdo con el Estado miembro interesado siempre que las propuestas contengan todos los elementos previstos en el apartado 2 del artículo 18”.

Con independencia de la concreta forma que adopte la normativa comunitaria en el tratamiento de esta cuestión –al fin y al cabo, muy semejante a la reguladora de otras etapas de la programación–, lo cierto es que suele reconocerse generalizadamente en la doctrina que es, precisamente, a partir de esta fase cuando comienza a adquirir en la práctica su máxima virtualidad el principio de cooperación. Efectivamente, son los momentos de la negociación del PO y de la subsiguiente aplicación del programa los que han ofrecido las mejores posibilidades para, primero, incorporar a los niveles intermedio de gobierno y, más tarde, profundizar en la concertación entre la Comisión, los Ejecutivos nacionales y los entes subcentrales. Y es que, si los Gobiernos centrales se hallan en condiciones de decidir autónomamente acerca de las prioridades estratégicas generales, a medida que se avanza en la necesidad de diseñar e implementar proyectos concretos se hacen tanto más precisos el conocimiento y los recursos de la Administración regional²⁸⁴.

²⁸³ Puesto que su artículo 14.2 aborda conjuntamente la reforma de los MCA, PO y DOCUP, disponiendo que “se adaptarán a iniciativa del Estado miembro o de la Comisión de acuerdo con el Estado miembro”.

²⁸⁴ Consúltese Gary Marks: “Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy”, pág. 404; Thomas Fischer/Nicole Schley: *Europa föderal organisieren*, pág. 237. Por lo demás, como apuntan Christian Engel y Joseph van Ginderachter, para algunos, el hecho de que el *partneriadeo* opere sobre todo a partir de esta fase revela que la principal finalidad del mismo no es otra que evitar una administración burocrática suplementaria para la atribución de los créditos de los Fondos estructurales (*Le pouvoir régional et local dans la Communauté Européenne*, pág. 36).

No es de extrañar, por tanto, que incluso en Italia -el Estado políticamente descentralizado que hasta la fecha se ha mostrado más reticente a disminuir el protagonismo de las instancias nacionales de gobierno respecto de los Fondos- se haya producido una participación efectiva de las Regiones en la elaboración de los programas²⁸⁵, llegando a cooperar en los programas operativos nacionales²⁸⁶. Pero son, muy probablemente, Bélgica, Alemania y España los países en donde más intensamente han intervenido los niveles intermedios de gobierno en la creación de los programas operativos. Así, en Bélgica, sencillamente, son las Regiones y Comunidades las que se encargan de su elaboración²⁸⁷ y mantienen contactos directos con la Comisión²⁸⁸, desempeñando el Gobierno central un papel absolutamente secundario al respecto, hasta el punto de que las dificultades en este ámbito no residen tanto en las relaciones entre los Ejecutivos central y regionales como en hallar una fórmula que permita una adecuada intervención de los entes locales sobre el particular²⁸⁹. También en Alemania corresponde el protagonismo a los Länder, que se encargan de elaborar sus propios programas operativos -bajo la coordinación del Ministerio federal de Economía con la participación de funcionarios de los Länder- y de mantener contactos directos con la Comisión²⁹⁰. La presencia del Gobierno federal se hizo, sin embargo, tanto más activa a raíz de la reunificación, ya que, en 1990, fue fundamentalmente ese nivel de gobierno quien procedió a confeccionar un único programa para los cinco Länder del Este cubiertos por el objetivo nº 1, habida cuenta de que aún no se hallaban capacitados para acometer la tarea programadora por sí mismos²⁹¹. Sea como fuere, en la actualidad, junto a un programa multifondo regional para cada Land, existen tres programas plurirregionales de carácter sectorial²⁹². Y, en fin, por lo que al Estado de las Autonomías concierne, el reparto de las

²⁸⁵ Vid. Anna Bonaduce/Piera Magnatti: "Italien", en *Politiknetzwerke und europäische Struktur- fondsförderung*, pág. 245; Roberto Caranta: "I rapporti tra Regioni e Comunità Europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali", pág. 1236; Christian Engel/Joseph van Ginderachter: *Le pouvoir régional et local dans la Communauté Européenne*, pág. 96, y Luciano Monti: *I fondi strutturali per la coesione europea*, pág. 284.

²⁸⁶ Así se reconoce, al menos, en el MCA para el período de programación 2000-2006, en donde, tras enumerarse las líneas de actuación para las que se prevé la elaboración de programas operativos nacionales, se añade que éstos "son formulados y posteriormente implementados con la participación de las Regiones".

²⁸⁷ Jean-Louis van Boxstael: "La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea", pág. 305.

²⁸⁸ Stefaan de Rynck: "Europe and Cohesion Policy-Making in the Flemish Region", pág. 143.

²⁸⁹ Steefan de Rynck: *op. cit.*, págs. 143-146.

²⁹⁰ Fritz Franzmeyer/Bernhard Seidel/Christian Weise: *Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988. Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht*, pág. 68.

²⁹¹ Christian Engel/Joseph van Ginderachter: *Le pouvoir régional et local dans la Communauté Européenne*, pág. 35.

²⁹² El Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 prevé, en efecto, el establecimiento de tres programas monofondos de estas características que abarcan los siguientes ámbitos: infraestructura en materia de comunicaciones, los recursos humanos y la pesca.

tareas en este terreno entre las Comunidades Autónomas y el Estado aparece fuertemente condicionada por la práctica de que concurren, junto a los programas operativos regionales, numerosos y relevantes programas de ámbito plurirregional, pues, mientras que la elaboración de los primeros queda bajo el control de la Administración autonómica, en la confección de los últimos citados la influencia autonómica es muy reducida, al ser asumida por el Ejecutivo central²⁹³.

Con todo, cualquiera que sea el concreto nivel de gobierno dentro del Estado miembro que se encargue de su elaboración, es claro que en la configuración definitiva del programa operativo puede participar activamente la Comisión, quien en última instancia ostenta la competencia exclusiva para su aprobación, puesto que, al fin y al cabo, el programa operativo es un acto comunitario²⁹⁴. La Comisión, en suma, además de velar –como exige el Reglamento General– por la adecuación del PO a las directrices del MCA y a las políticas comunitarias, tiene ocasión durante el curso de las negociaciones de presionar para que se modifique el PO en el sentido que marque su propia concepción acerca de cuál sea la mejor forma de satisfacer el objetivo nº 1²⁹⁵.

VI.4 El contenido de los programas operativos

Con base en el marco normativo establecido en 1988²⁹⁶, los programas operativos pasaron a configurarse como documentos de programación muy concretos, en cuanto detallaban incluso los específicos proyectos objetos de cofinanciación comunitaria²⁹⁷. Como se criticó de inmediato, esta notable concreción de su contenido entrañaba una cierta contradicción con los propios principios fundamentales de

²⁹³ Consúltese al respecto A. I. González González: “Competencias estatales y autonómicas en relación con los Fondos estructurales comunitarios”, pág. 805; Hubert Heinelt: “Schlußbetrachtungen”, en *Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung*, pág. 283; y Gary Marks: “Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy”, pág. 404

²⁹⁴ En esta línea, Francesco Caruso: “Procedura di finanziamento”, en *La riforma della Pubblica Amministrazione (atti delle Commissioni e dei Comitati di studio)*, pág. 239

²⁹⁵ Hildegard Kaluza: *Der Europäische Sozialfonds*, pág. 102

²⁹⁶ Según rezaba el artículo 14.2 del Reglamento de coordinación: “Las solicitudes incluirán los datos necesarios para poder ser valoradas por la Comisión y, en particular, una descripción de la acción propuesta, de su ámbito de aplicación, incluida su cobertura geográfica, y de sus objetivos específicos, de los organismos responsables de la ejecución de la acción y de los beneficiarios, del calendario y el plan de financiación propuestos, así como cualquier otra información necesaria para verificar la compatibilidad de la acción de que se trate con la legislación y las políticas comunitarias”. La reforma de 1993 únicamente vendría a añadir que la solicitud incluyese “los resultados de la apreciación previa de los beneficios socioeconómicos que pueda producir a medio plazo la acción propuesta”

²⁹⁷ En este sentido, G. Cordero Mestanza: *op. cit.*, pág. 399 y Gary Marks: *op. cit.*, pág. 403

la reforma: con la instauración de la programación, se había perseguido esencialmente racionalizar el anterior sistema que, basado en proyectos individuales, no había conducido sino a la dispersión y a la descoordinación de las ayudas comunitarias. Bajo este prisma, se reprochó que el excesivo detallismo requerido para los programas operativos suponía, materialmente, un retorno al modelo “proyecto a proyecto” que había caracterizado al sistema recién sustituido²⁹⁸. Y, en consecuencia, no faltaron voces que se alzaron contra la posibilidad que la normativa comunitaria ofrecía a la Comisión de codecidir, no ya las prioridades estratégicas, sino incluso las medidas individuales a implementar por los Estados miembros. A fin de superar este inconveniente, se propugnó que se sustituyera el sistema de programación en tres etapas por una programación en dos fases, resultante de una fusión de las etapas MCA y PO, puesto que así se garantizaría que el papel de la Comisión se concentrara en la determinación de los ejes prioritarios, quedando en manos de los Estados la definición de los concretos proyectos²⁹⁹.

Para ver satisfecha esta aspiración, sin embargo, los Estados miembros tuvieron que aguardar hasta la reforma de 1999, en donde, como ya sabemos, se efectuó una más clara distribución de las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno a la luz del principio de subsidiariedad. En el Documento *Reforma de los Fondos Estructurales*, la Comisión explicaría en los siguientes términos el papel que pasaría a desarrollar en el nuevo marco normativo:

«La programación de los Fondos se ha criticado a menudo en nombre del principio de subsidiariedad. Numerosos interlocutores consideran que el nivel comunitario debería concentrarse aún más en la selección estratégica y en descentralizar la gestión. La Comisión propone a este respecto que la programación conste de dos partes: la que sigue siendo objeto de una decisión a escala comunitaria, de la que se ocupa la Comisión, y la que en adelante incumbirá exclusivamente a los Estados miembros.

»Las decisiones de programación que deben adoptarse a escala comunitaria se centrarán en los objetivos estratégicos cuantificados, los ejes prioritarios y su dotación financiera, la descripción de las medidas y las necesarias garantías relativas a las disposiciones de aplicación en el caso de una mayor cooperación»

²⁹⁸ Thomas Fischer/Nicole Schley: *Europa föderal organisieren*, pág. 241; Fiona Wislade: “EU Cohesion Policy: Facts, Figures, and Issues”, pág. 40.

²⁹⁹ Véase Fritz Franzmeyer/Bernhard Seidel/Christian Weise: *Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988. Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht*, págs. 73 y 104; asimismo Fiona Wislade: *op. cit.*, pág. 41.

³⁰⁰ De acuerdo con el artículo 9 j) del Reglamento General, se entiende por «medida»: “el medio por el cual se lleva a la práctica de manera plurianual un eje prioritario y que permite financiar operaciones. Esta definición incluye toda ayuda a efectos del artículo 87 del Tratado CE y toda concreción de ayudas por organismos designados por los Estados miembros o todo conjunto de ayudas o de concesiones de ayudas o su combinación, destinadas al mismo objetivo”.

En este línea, el artículo 18.2 del Reglamento General dispone que habrán de incluirse en los programas operativos los ejes prioritarios y un plan de financiación indicativo [a) y c)], pero únicamente una “descripción resumida de las medidas previstas para aplicar los ejes prioritarios” [b)]³⁰⁰. O como se afirma en el *Vademécum para los Planes de los Fondos Estructurales y documentos de programación*, sólo se exige un «esbozo de las medidas para desarrollar los ejes prioritarios». Así, pues, como cristalización de la tendencia inspiradora de la reforma a la descentralización de la gestión de los fondos, se consagra como una de sus principales novedades frente a los anteriores períodos el que los PO dejen de contener los detalles de las medidas programadas. Las posibilidades de influencia de la Comisión se retraen, pues, al ámbito de las prioridades estratégicas, abandonando el terreno de la selección de las específicas medidas, que pasa a ser monopolizado por los Estados miembros.

A tal objeto, y aquí reside la segunda gran novedad de la reforma, se prevé que, para cada PO, aquéllos aprueben (más exactamente, la autoridad de gestión del programa previo acuerdo de su Comité de seguimiento)³⁰¹ un nuevo documento, el *complemento del programa*, “por el que se aplican la estrategia y las prioridades de la intervención y que contiene los elementos detallados de la misma al nivel de las medidas” [artículo 9 m) del Reglamento General]. En lo esencial, por lo que a nosotros concierne, tales complementos de los programas deberán contener “las medidas de ejecución de los correspondientes ejes prioritarios del programa operativo”; “una definición de las categorías de beneficiarios finales de las medidas”; y un plan de financiación, en el que “se precise para cada medida el importe de la cobertura financiera prevista para la participación del Fondo de que se trate, en su caso del BEI y de los demás instrumentos financieros, así como el importe de las financiaciones subvencionables públicas o asimilables y de las financiaciones privadas estimadas que correspondan a la participación de los Fondos” [artículo 18.3 a), b) y c) del Reglamento General]³⁰².

³⁰¹ El artículo 15.6 del Reglamento General establece sobre el particular: “El Estado miembro o la autoridad de gestión aprobará el complemento de programación definido en la letra m) del artículo 9, previo acuerdo del Comité de seguimiento, si dicho complemento de programación se elabora tras la decisión de participación de los Fondos de la Comisión, o previa consulta a los interlocutores interesados, si se elabora antes de la decisión de participación de los Fondos. En este último caso, el Comité de seguimiento confirmará el complemento de programación o solicitará una adaptación con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 34”.

³⁰² En lo que concierne al plan de financiación, el artículo 18.3 c) precisa que “irá acompañado de una descripción de las disposiciones tomadas para conseguir la cofinanciación de las medidas, teniendo en cuenta los regímenes institucionales, jurídicos y financieros del Estado miembro de que se trate”.

Se consagra, así, una clara ampliación del radio de acción estatal en detrimento –claro está– de la capacidad de influencia de la Comisión, toda vez que los Estados miembros disponen de entera libertad para determinar el contenido del complemento del programa, tal y como de desprende de la circunstancia de que deba ser transmitido a la Comisión únicamente “a título informativo” [artículo 9 m)]³⁰³. Ahora bien, a cambio de esa creciente capacidad de maniobra, el nuevo marco normativo se vio a impulsado a delimitar de un modo diáfano las obligaciones y compromisos que debían asumir los Estados miembros para asegurar la correcta gestión de los recursos comunitarios. Las medidas diseñadas al respecto por la Comisión en su Propuesta de Reglamento General, y que terminarían aprobándose, respondían en efecto a dicho objetivo, según se refleja en el Documento *Reforma de los Fondos Estructurales*:

«El contenido de las intervenciones adoptadas por la Comisión será más estratégico y se centrará en los objetivos y las prioridades de cada documento de programación. Como contrapartida, los Estados miembros darán garantías en materia de seguimiento, gestión, evaluación y control. Por su parte, la Comisión aprobará las disposiciones de aplicación. En cambio, el contenido detallado de la programación y la gestión de las intervenciones incumbirán plenamente a los Estados miembros. En consecuencia, para dar cuenta de esta gestión se determinan mejor sus obligaciones. La simplificación y descentralización de la programación serán posibles y efectivas si se cumple esta condición»

Y más adelante, entrando más derechamente en esta faceta de la descentralización de la programación, apuntaría la Comisión en el ya tantas veces citado Documento:

«Dentro de la programación establecida a nivel comunitario, la programación detallada incumbirá completamente a los Estados miembros. Éstos desglosarán los créditos a escala de las medidas operativas, cuantificarán los objetivos específicos y determinarán los beneficiarios finales y los criterios de selección.
»Cada Estado miembro designará a tal efecto un organismo de gestión que asumirá esta responsabilidad y la regularidad de la aplicación. Este organismo gozará de gran autonomía y se encargará de elaborar, aprobar y modificar esta parte de la programación, que transmitirá a la Comisión. Asimismo, se ocupará de toda la aplicación de los Fondos, inclusive garantizar el cumplimiento de las políticas comunitarias y la calidad de la aplicación. A tal efecto, administrará los planes de financiación a escala de las medidas y creará sistemas de gestión, seguimiento y evaluación bajo su autoridad»

³⁰³ Más concretamente, el segundo párrafo del artículo 15.6 dispone al respecto: “El Estado miembro lo transmitirá a la Comisión en un único documento para información a más tardar tres meses después de la decisión de la Comisión por la que se aprueba un programa operativo o un documento único de programación”.

Pues bien, estas previsiones de la Comisión, según habíamos adelantado, serían plenamente aceptadas por el Consejo, pasando por ende al texto definitivo del Reglamento General. Su artículo 18.2 d) impone, en consecuencia, que los programas operativos, en sus disposiciones de aplicación, hagan referencia a los siguientes extremos: la designación de la autoridad de gestión; una descripción del método de gestión del PO; una descripción de los sistemas de seguimiento y evaluación; la definición de los procedimientos de movilización y de circulación de los flujos financieros destinados a garantizar su transparencia; y, por último, la descripción de las reglas y procedimientos específicos de control del PO.

VI.5 La implementación de los programas operativos

Como acabamos de reseñar, cada programa operativo debe indicar cuál es su *autoridad de gestión*. Dado que el propio nombre de la institución puede conducir a equívocos, no resulta ocioso comenzar advirtiendo que la condición de autoridad de gestión no entraña, en modo alguno, que se asuma la tarea de llevar a efecto la ejecución material de las acciones programadas, ni que ésta corresponda necesariamente al nivel de gobierno al que pertenezca dicha autoridad. Bien a las claras se pronuncia sobre el particular el artículo 34.1 del Reglamento General, al afirmar, de una parte, que, “sin perjuicio del apartado 3 del artículo 8, la autoridad de gestión [...] será responsable de la gestión y la ejecución”³⁰⁴, y al apostillar en su último párrafo: “Sin perjuicio de las disposiciones del presente Reglamento, al desempeñar su labor la autoridad de gestión actuará en el pleno respeto del régimen institucional, jurídico y financiero del Estado miembro de que se trate”. Su función esencial, por tanto, en lo que concierne a la realización material de las concretas actuaciones, no es genuinamente sino la de servir como centro de imputación de la responsabilidad frente a las instituciones comunitarias respecto del adecuado empleo de los fondos. Ello explica por qué es siempre un órgano del Estado quien actúa como autoridad de gestión de los PO, incluyendo los propios programas operativos regionales, como sucede con el actual *Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006*, que designó como tal a la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda. En cualquier caso, en aquellos programas operativos en donde se contempla la ejecución autonómica de las actuaciones, no deja de corresponsabilizarse

³⁰⁴ Y ha de recordarse que el citado artículo 8.3 establece lo siguiente: “En aplicación del principio de subsidiariedad, la ejecución de las intervenciones incumbirá a los Estados miembros, en el nivel territorial que resulte apropiado, de acuerdo con la situación concreta de cada Estado miembro, sin perjuicio de las competencias de la Comisión, en particular en materia de ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas”.

a las Comunidades Autónomas en el cumplimiento de las tareas de la autoridad de gestión³⁰⁵. El alcance exacto de las responsabilidades que asumen al respecto las Comunidades Autónomas en relación con las acciones programadas que son de su competencia, así como las pertinentes medidas de cooperación y coordinación con el Estado han quedado perfilados en la *Declaración sobre las tareas a desarrollar por las autoridades regionales y nacionales con el fin de garantizar una gestión correcta y eficaz de los Programas de los Fondos Estructurales en España para el período 2000-2006 en complemento de las disposiciones de aplicación del Marco Comunitario de Apoyo Objetivo 1 y de las intervenciones que se integran en el mismo*.

Así, pues, la implementación de las medidas programadas ha de corresponder a la Administración competente en función de la específica materia objeto de la financiación comunitaria, debiendo por tanto acomodarse los programas operativos, al distribuir entre el Estado y las Comunidades Autónomas la ejecución de las diferentes actuaciones, al sistema de reparto competencial trazado por el bloque de la constitucionalidad. De ahí que, en efecto, a menudo la implementación de los programas no se atribuya con exclusividad a uno u otro nivel de gobierno, sino que instancias de ambos aparezcan como órganos ejecutores de las medidas. Tal es el caso, por ejemplo, del *Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006*, en donde, pese a su carácter regional, la Administración central participa en la ejecución de medidas relacionadas con todos y cada uno de los ejes prioritarios objeto del Programa³⁰⁶. Y, asimismo, determinados programas operativos plurirregionales prevén la presencia de las Comunidades Autónomas en la tarea de ejecución de las acciones³⁰⁷. Sucede, sin embargo, como ya apuntamos al tratar la elaboración de los PDR, que en este reparto de las facultades de implementación sobre las diferentes medidas no se refleja, esencialmente, sino la propia concepción y preferencias que tiene

³⁰⁵ Así, por ejemplo, en el *Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006* se apunta que la aludida Dirección General desarrollará sus tareas «en un marco de cooperación y corresponsabilidad con la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía que permita la participación efectiva de la misma en el cumplimiento de las funciones atribuidas a la autoridad de gestión [...]. E insiste más adelante: «En el presente Programa Operativo Integrado Regional, la Administración Autonómica, así como el resto de organismos ejecutores de operaciones cofinanciadas, se corresponsabilizarán con la mencionada autoridad de gestión de la eficacia, regularidad de la gestión y adecuada ejecución de las operaciones cofinanciadas en los ámbitos de sus respectivas competencias».

³⁰⁶ De hecho, este Programa regional incide en todos los ejes prioritarios seleccionados en el MCA, salvando el eje número 8, relativo a estructuras pesqueras y acuicultura, que es objeto de un específico PO plurirregional (“Acciones estructurales en el sector de la pesca”), cuya gestión comparten el Estado y las Comunidades Autónomas.

³⁰⁷ Muy probablemente, el supuesto más relevante lo constituye el recién citado PO acciones y estructuras en el sector de la pesca, ya que la mayor parte de las actuaciones son gestionadas por las Comunidades Autónomas.

el Gobierno central acerca del sistema de distribución de competencias. Reparto cuya adecuación al ordenamiento constitucional de competencias dista mucho de ser pacífica en ocasiones. Así, la total ausencia de las Comunidades Autónomas de entre los órganos ejecutores de las medidas en diversos programas operativos plurirregionales³⁰⁸, o el hecho de que se opte por elaborar un programa de esta índole –donde se atribuye a la Administración central relevantes facultades de ejecución- en relación con un sector respecto del cual la jurisprudencia constitucional ha constantemente reiterado que la gestión de las subvenciones corresponde a las Comunidades Autónomas³⁰⁹, atestiguan suficientemente los riesgos de conflicto competencial que pueden surgir a este respecto.

³⁰⁸ Por ejemplo, el Programa Operativo integrado FEDER-FSE de investigación, desarrollo e innovación, el Programa Operativo para la sociedad de la información o los Programas Operativos sobre fomento del empleo y sistema de formación profesional.

³⁰⁹ Me refiero al Programa Operativo de mejora de estructuras y de los sistemas de producción agrarios.

CAPÍTULO VII

LA PARTICIPACIÓN DE LAS INSTANCIAS COMUNITARIA, ESTATAL Y AUTONÓMICA EN LAS TAREAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Tal y como establecía el artículo 4 del Reglamento marco, la cooperación entre los diversos niveles de gobierno no había de circunscribirse al ámbito de la preparación y financiación de las acciones, sino que abarcaba también su “seguimiento y evaluación”. La reforma de 1988, por tanto, reconocía sin ambages que la influencia de la Comisión, lejos de limitarse a intervenir en la elaboración y establecimiento de los programas, se extendería asimismo a las funciones de revisión y control a propósito de la implementación de las medidas financiadas³¹⁰. El objeto de las siguientes líneas no es otro que el de aproximarnos al modo en que se ha resuelto, *grosso modo*, el reparto de tareas relativas al seguimiento y control de las acciones. No se pretende, desde luego, efectuar un examen pormenorizado de los numerosos y diversos interrogantes que pueden plantearse acerca de la adecuada utilización de los recursos movilizados a través de los Fondos Estructurales, pues ello nos obligaría a descender al análisis de cuestiones tales como las técnicas de control financiero y contable, las relaciones entre los Tribunales de Cuentas comunitario, estatal y autonómico, etc., lo que excede con mucho la finalidad del presente trabajo. Más modestamente, habremos de contentarnos a continuación con tratar aquellos asuntos que, con mayor intensidad, inciden en el reparto efectivo de poderes en materia de Fondos Estructurales.

³¹⁰ Sobre este alcance del principio de cooperación, *vid.* Ingeborg Tömmel: *Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*, pág. 112.

VII.1 El seguimiento del empleo de los Fondos

VII.1.1 *La práctica seguida durante los períodos de programación 1989-1993 y 1994-1999.*

Llevando inmediatamente a efecto la previsión genérica del recién citado artículo 4 del Reglamento marco, el artículo 25.1 del Reglamento de coordinación, en su primer párrafo, conectaba expresamente el principio de cooperación con la tarea de seguimiento:

“En el marco de la cooperación, la Comisión y los Estados miembros garantizarán un seguimiento eficaz de la utilización de la ayuda de los Fondos a escala de la estructura comunitaria de apoyo y de las acciones específicas (programas, etc.). Este seguimiento se realizará mediante informes elaborados con arreglo a procedimientos aprobados de común acuerdo, controles por sondeo y comités creados al efecto”

Venía a instaurarse así una suerte de tarea común que, además, se proyectaba en una doble dirección: de una parte, la elaboración de informes y, de otro lado, la constitución de comités *ad hoc*. Por lo que hace a los primeros, la reforma de 1988 previó, para cada acción plurianual, que “la autoridad designada al efecto por el Estado miembro” enviase a la Comisión un informe anual sobre los avances realizados, así como “un informe final dentro de los seis meses siguientes a la conclusión de la acción” (primer párrafo del artículo 25.4 del Reglamento de coordinación)³¹¹.

Pero fueron, sin duda alguna, los Comités de seguimiento el principal instrumento pergeñado por la reforma para protagonizar el desarrollo de esta tarea. De acuerdo con el artículo 25.3 del Reglamento de coordinación, tales comités se crearían, “en el marco de la cooperación, en virtud de un acuerdo entre el Estado miembro y la Comisión”, previéndose que pudieran estar representados en su seno tanto la Comisión como, en su caso, el BEI³¹². Su relevancia dentro de la arquitectura institucional diseñada por la normativa reguladora de los Fondos difícilmente puede ser sobrevalorada, en cuanto supone asumir uno de los elementos característicos del federalismo cooperativo más avanzado, a saber, la constitución de órganos comunes en los que se hallan representados diferentes niveles de gobierno. No es de extrañar,

³¹¹ El segundo párrafo de este artículo, en relación con las acciones que tuvieran una duración inferior a dos años, disponía únicamente el envío de un informe dentro de los seis meses siguientes a la finalización de la acción.

³¹² En la práctica, los representantes de la Comisión actuarían como miembros de pleno derecho, con voz y voto (*vid.* Ingeborg Tömmel: *op. cit.*, pág. 114).

por tanto, que los comités de seguimiento se hayan considerado como la máxima expresión del principio de cooperación³¹³, y que se haya subrayado su importancia para la formación en el ámbito europeo de una “arena política multinivel”³¹⁴. Y es que, en efecto, mediante la participación en estos comités de los niveles intermedios de gobierno se abría una importante vía de contacto, formalmente institucionalizada, entre las autoridades regionales y la Comisión, que, evidentemente, sería transitada por los Estados europeos políticamente descentralizados³¹⁵.

El Estado de las Autonomías no constituyó ninguna excepción al respecto. Aunque las tareas de seguimiento se han realizado a escala estatal, dado el carácter suprarregional que se ha dado a los MCA, lo cierto es que, desde el primer período de programación 1989-1993, se previó la participación de las Comunidades Autónomas tanto en el comité de seguimiento del MCA como en los comités de seguimiento de los diferentes programas operativos³¹⁶. Presencia autonómica que no sería sino reafirmada durante el período 1994-1999³¹⁷, como lo acredita la Comisión en el *Séptimo informe anual de los Fondos estructurales 1995*:

«las autoridades regionales habían participado en la preparación de los ejes prioritarios de intervención de los MCA de los objetivos números 1 y 2, así como en la elaboración de los PO regionales [...] las autoridades regionales están presentes también en los Comités de Seguimiento regionales plurifondos de las intervenciones de los objetivos números 1 y 2 [...] Además, cada Comunidad Autónoma está representada en las intervenciones en el sector de la pesca, ya sea en el Comité de Seguimiento del objetivo número 5.a) (seis Comunidades), ya en el Comité de Seguimiento del programa de pesca del objetivo número 1 (once Comunidades)»³¹⁸

³¹³ Consúltense por todos Michael Däumer: “Die Rolle der Länder als Partner bei der Planung und Umsetzung der EU-Strukturpolitik”, en *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*, pág. 242, así como Liesbet Hooghe/Gary Marks: “«Europe with the Regions»: Channels of Regional Representation in the European Union”, pág. 78.

³¹⁴ Hubert Heinelt: “Perspektiven und Probleme der Strukturfondsförderung”, en *Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung*, pág. 298.

³¹⁵ En relación con Alemania, véase Fritz Franzmeyer/Bernhard Seidel/Christian Weise: *Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988. Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht*, pág. 67.

³¹⁶ Sobre el primer período de programación, Francesc Morata: “La gestión del FEDER en Cataluña”, página 297.

³¹⁷ Al abordar la regulación del Comité de Seguimiento del MCA, el *Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999* dispuso que estaría “formado por representantes del Estado miembro, incluidos, de manera adecuada, los de las autoridades y los organismos competentes contemplados en el artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 2052/88, así como por representantes de la Comisión y del BEI”.

³¹⁸ Citado por D. Ordóñez Solís: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, pág. 250.

Por el contrario, la presencia de las Corporaciones locales y de los agentes sociales fue bastante deficiente a lo largo de ambos períodos de programación en la generalidad de los Estados miembros³¹⁹, y así sucedió también entre nosotros. Mientras que los actores socioeconómicos, lisa y llanamente, no formaron parte de los mismos³²⁰, la Administración local –por lo que al objetivo nº 1 concierne– únicamente participó en los comités de seguimiento del Programa Operativo Local y del PO de medio ambiente local. En este contexto, cobra sentido que el Parlamento Europeo, en la *Resolución sobre los problemas de desarrollo/intervenciones estructurales a título de los objetivos 1, 2 y 5b en España (1994-1999)*, después de lamentar «la falta de las autoridades locales en la programación», considerase «necesario potenciar su presencia en los comités de seguimiento»³²¹.

Por lo que hace a las competencias atribuidas a estos comités, hay que comenzar reseñando que la reforma normativa de 1988 optó por no delimitar con precisión cuál era su núcleo de atribuciones, por lo que habría que estar a lo que acordasen la Comisión y los Estados miembros al negociar el MCA. No obstante, en aras de una adecuada sistematización de las competencias que suelen reconocérseles, podemos distinguir tres tipos de funciones: supervisora, coordinadora y decisoria.

En virtud de su *función revisora*, los comités de seguimiento están llamados a revisar la implementación de las acciones programadas y a velar por una eficiente aplicación de los recursos dispuestos a tal objeto. En esta línea, el *Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999* encomendó al Comité de Seguimiento del MCA encargarse “del seguimiento, la organización y el examen de las evaluaciones intermedias del MCA”. Tarea que igualmente se impuso a los Comités de Seguimiento de los PO junto con otras asimismo atinentes a la función revisora, como, por ejemplo, la de garantizar “el correcto desarrollo de la intervención con el fin de que se alcancen los objetivos fijados”, o la de establecer “las disposiciones que permitan ejecutar eficazmente las medidas de la intervención”.

En el marco de su *función coordinadora*, los comités de seguimiento suelen actuar como un foro de intercambio de información entre sus diversos integrantes y de coordinación de las concretas acciones programadas³²². Volviendo otra vez al

³¹⁹ D. Ordóñez Solís: *op. cit.*, pág. 187.

³²⁰ Y en esta línea, según reveló el *Séptimo Informe anual sobre los Fondos estructurales 1995*, los interlocutores sociales no participaron «en los órganos de seguimiento de los MCA y de los PO de los objetivos números 1 y 2».

³²¹ Véase el punto 10 de la Resolución (DOCE nº C 277, de 23 de septiembre de 1996, pág. 41).

³²² Cfr. Fritz Franzmeyer/Bernhard Seidel/Christian Weise: *Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988. Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht*, pág. 77; Hubert Heinelt: “Perspektiven und Probleme der Strukturfondsförderung”, pág. 299.

Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999, en cuanto refleja el modo en que ha operado en la práctica esta institución entre nosotros, es de destacar el papel que se asigna al Comité de Seguimiento del MCA en este ámbito, al encomendársele el desempeño de la siguiente tarea: “[...] coordinará las diversas intervenciones estructurales, incluidas las dependientes de las iniciativas comunitarias, establecidas por las autoridades regionales o centrales del Estado miembro interesado, así como los instrumentos de subvención y préstamo de la Comunidad, que integrará en las demás políticas comunitarias de manera que se puedan alcanzar los objetivos estratégicos del marco comunitario de apoyo”³²³.

La *función decisoria* de los comités de seguimiento experimentó una sustancial transformación a raíz de la reforma de 1993, pues les permitiría intervenir de un modo determinante en ciertos supuestos de modificación del MCA y de los PO. En la versión inicial del Reglamento de coordinación, era la Comisión en colaboración con el Estado miembro quien estaba facultada para adaptar, “si fuera necesario, el volumen o las condiciones de concesión de ayudas financieras que se hayan aprobado inicialmente, así como el calendario de pagos previstos”, limitándose los comités de seguimiento a emitir un dictamen previo sobre el particular (artículo 25.5). Pues bien, la nueva redacción de este precepto vino a robustecer considerablemente sus atribuciones en este ámbito, toda vez que atribuyó a los comités de seguimiento la facultad de decidir por sí mismos adaptar “las modalidades de concesión de la ayuda financiera aprobada inicialmente, así como, teniendo en cuenta las disponibilidades y las normas presupuestarias, el plan de financiación previsto, incluidas las posibles transferencias entre fuentes de financiación comunitarias y las modificaciones de los tipos de intervención que resulten”. Ahora bien, esta facultad decisoria quedaba sujeta a dos condiciones: a) la imposibilidad de “modificar la cuantía total de la ayuda comunitaria concedida”; y b) la obligación de respetar “los límites armonizados que se acuerden para cada objetivo”. Límites armonizados por objetivos que –según precisaba el artículo 25.5 del Reglamento de coordinación– eran fijados por la Comisión y debían ser incluidos en los marcos comunitarios de apoyo³²⁴. Así, pues, en los supuestos de modificaciones de la cuantía total de la ayuda o que excediesen los límites establecidos en el MCA, desaparecía la competencia decisoria de los comités de seguimiento, que era asumida por la Comisión en colaboración con el

³²³ En lo que concierne a los Comités de Seguimiento de los PO, el *MCA 1994-1999* les atribuyó la coordinación de las medidas de promoción y publicidad de la intervención.

³²⁴ Así se hizo, efectivamente, en el *Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999*, en donde se concretaron las facultades decisorias al respecto tanto del Comité de Seguimiento del MCA como de los Comités de Seguimiento de las intervenciones. Para ver con detalle los límites establecidos en dicho MCA, consúltese D. Ordóñez Solís: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, pág. 190.

Estado miembro interesado, circunscribiéndose aquéllos a emitir un dictamen previo sobre el particular.

Por lo demás, no puede dejarse de apuntar que no ha sido enteramente desconocida en la práctica seguida por algunos Estados que se reconozca a los comités de seguimiento poderes decisorios no previstos en la normativa comunitaria. Así, ocasionalmente, algunos programas operativos han reconocido a sus correspondientes comités de seguimiento la facultad de valorar y seleccionar las concretas solicitudes y proyectos presentados. Se trata, no obstante, de una práctica claramente objetable, toda vez que tales comités, habida cuenta su composición y el carácter ocasional de sus reuniones, no parecen configurados para desarrollar correctamente esta tarea³²⁵.

VII.1.2 *Las tareas de seguimiento en el marco de la reforma de 1999.*

En primer término, se hace evidente que en las tareas de seguimiento no podía dejar de incidir notablemente la nueva institución creada con la reforma, esto es, la figura de la *autoridad de gestión*. Al fin y al cabo, su incorporación no obedecía sino a la necesidad de que hubiera un único centro coordinador de las actuaciones de los diferentes niveles de gobierno que participan en la implementación de las medidas objeto de la cofinanciación comunitaria. Y a este respecto, ya en el año 1996, el Parlamento Europeo, en la *Resolución A4-331/96 sobre el programa de la Comisión para la mejora de la gestión financiera*³²⁶, había propuesto que «los Estados miembros concentren en un único organismo las funciones de coordinación de las diferentes Administraciones centrales y regionales responsables de la ejecución y confieran a dicho organismo la función de representante de la Comisión». Su presencia, pues, como una suerte de eslabón intermedio entre la Comisión y las concretas Administraciones ejecutoras de las acciones, afectaría además a las dos vías principales a través de las cuales se lleva a cabo el seguimiento: la elaboración de informes y la actuación de los comités.

Pues, en efecto, a partir de la reforma de 1999, es precisamente la autoridad de gestión la encargada de elaborar y enviar a la Comisión –previa aprobación del Comité de seguimiento- los informes de ejecución anuales y finales [arts. 34.1 c),

³²⁵ A esta dirección apunta la crítica de Luciano Monti refiriéndose a la experiencia italiana (*Ifondi strutturali per la coesione europea*, pág. 201). En otros casos, sin embargo, esta práctica no es sino consecuencia de la debilidad del nivel intermedio de gobierno, como sucede con la Administración regional en Grecia (*cf.* Hubert Heinelt: “Perspektiven und Probleme der Strukturfondsförderung”, pág. 299, nota 1).

³²⁶ El llamado Programa SEM 2000 (Sound and Efficient Financial Management 2000). La Resolución puede consultarse en *DOCE* n° C 362, de 2 de diciembre de 1996, págs. 332-335.

34.2 y 37 del Reglamento General], desplazando así a la “autoridad designada al efecto por el Estado miembro” que desempeñaba con anterioridad esta tarea.

Pero ha sido, con diferencia, la figura del Comité de seguimiento la que ha experimentado más hondas transformaciones con motivo de la reforma. Algunas de ellas, como hemos adelantado, obedecen a la novedosa presencia de la autoridad de gestión en el entramado institucional constituido en torno a los Fondos Estructurales, puesto que, además de atraer hacia sí alguna tarea antes asumida por los Comités³²⁷, mantendrá con éstos estrechas relaciones orgánicas. Así, los propios Comités son creados por el Estado miembro, pero “de acuerdo con la autoridad de gestión designada” (segundo párrafo del art. 35.1 del Reglamento General). De otra parte, son los mismos Comités los encargados de elaborar “su propio reglamento interno en el marco del régimen institucional, jurídico y financiero del Estado miembro interesado”, aunque deben hacerlo “en concertación con la autoridad de gestión” (segundo párrafo del art. 35.2 del Reglamento General). Y, en fin, también se le reconoce la posibilidad de presidir los Comités, pues, según establece el tercer párrafo del citado artículo 35.2, éstos estarán presididos, “en principio, por un representante del Estado miembro o de la autoridad de gestión”; una norma cuya apertura ha permitido que el actual *Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006) para las regiones españolas del objetivo 1* haya previsto un sistema de copresidencia en relación con los Comités de seguimiento de las intervenciones de ámbito regional:

“Los Comités de las intervenciones regionales serán copresididos por la autoridad de gestión del Programa y un representante de la Consejería coordinadora de la gestión de los Fondos Estructurales en la Comunidad Autónoma de que se trate”³²⁸

Por lo que hace a la presencia de las Comunidades Autónomas, sus representantes aparecen como miembros de pleno derecho –claro está- de los Comités de seguimiento de los programas operativos regionales, como sucede en el *Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006*. E igualmente suele reconocérseles la condición de miembros permanentes de los Comités en relación con aquellos programas plurirregionales en los que las Comunidades Autónomas ostentan mayores facultades de gestión, como el *Programa Operativo acciones estructurales en el sector de la pesca* y el *Programa Operativo de mejora de estructuras y de los siste-*

³²⁷ Por ejemplo, se encomienda ahora a la autoridad de gestión “la organización, en colaboración con la Comisión y con el Estado miembro, de la evaluación intermedia” [art. 34.1d) del Reglamento General].

³²⁸ Copresidencia que, obviamente, se contempla en el *Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006*. Por el contrario, el *MCA 2000-2006* prevé que los Comités de los Programas Operativos Plurirregionales serán presididos por la autoridad de gestión.

*mas de producción agrarios*³²⁹. Por el contrario, en el resto de los programas operativos plurirregionales se prevé únicamente que las Comunidades Autónomas podrán participar en los Comités “según las modalidades” que se determinen en los correspondientes reglamentos internos³³⁰.

Otras destacadas alteraciones introducidas en el régimen regulador de los Comités de seguimiento responden a la voluntad de profundizar al máximo en la implantación del principio de cooperación, una de las razones primordiales inspiradoras de la reforma en su conjunto. A tal objeto, se pretendió –y logró– potenciar el papel a desempeñar en los Comités por las autoridades estatales y regionales, incrementando de este modo la responsabilidad de estos niveles de gobierno en la tarea del seguimiento de las acciones³³¹. La principal medida pergeñada con este propósito fue la de reducir el “peso” de la Comisión en los Comités, según confesó la propia Comisión en el Documento *Reforma de los Fondos Estructurales*: «El papel del representante de los servicios de la Comisión será nuevo. Con el fin de no contravenir la descentralización en materia de gestión, se propone que este miembro participe en los comités únicamente con derecho a voz”

Y, en efecto, esta idea terminaría consagrándose en el primer párrafo del artículo 35.2 del Reglamento General: “Un representante de la Comisión y, cuando proceda, del BEI participará con carácter consultivo en los trabajos del Comité”.

Menos fortuna tuvo la pretensión inicial de reforzar sustancialmente a nivel normativo la presencia de los agentes socioeconómicos en el seno del Comité de seguimiento. “Con el fin de poder garantizar una cooperación lo más amplia posible –explicaba la Comisión en el Documento *Reforma de los Fondos Estructurales*–, todos los tipos de interlocutores (autoridades locales medioambientales, agentes económicos y sociales) deben estar representados en este comité”. Y, consecuentemente, su Propuesta de Reglamento General contemplaba de forma expresa una participación relevante de dichos agentes³³². Sin embargo, el texto definitivamente aprobado no está, desde luego, a

³²⁹ No obstante, ha de reseñarse que en *Programa Operativo Integrado FEDER-FSE de investigación, desarrollo e innovación* se considera miembro permanente del Comité de seguimiento a “la autoridad regional en materia de medio ambiente”.

³³⁰ Un supuesto singular ofrece el *Programa Operativo para la Sociedad de la Información*, en el que se dispone que “las Comunidades Autónomas podrán participar en el Comité de Seguimiento a través de una representación como máximo de tres de las mismas, de forma rotativa”.

³³¹ Véase Thomas Fischer/Nicole Schley: *Europa föderal organisieren*, pág. 244.

³³² En el artículo 34.2 de la Propuesta de Reglamento General, se decía al respecto: “Los representantes de todos los interlocutores que participen en la financiación de la intervención, y en el caso de los recursos humanos los representantes de los demás interlocutores, tendrán derecho a voto cuando se adopten las decisiones del comité. Los representantes de los otros interlocutores tendrán voz consultiva”.

la altura de las expectativas levantadas por la Propuesta de la Comisión, ya que se limita a apuntar que los Comités serán creados por el Estado miembro, de acuerdo con la autoridad gestora, “tras consultar con los interlocutores”; apostillando a continuación que “estos interlocutores fomentarán que el número de hombres y de mujeres que participen sea equilibrado” (párrafo segundo del artículo 35.1).

Así, pues, la determinación de la forma e intensidad de su participación en los Comités de seguimiento es un asunto que se confía a las disposiciones de aplicación del MCA, de conformidad con lo establecido en el artículo 17.2 d) del Reglamento General. Y, con base en este precepto, el *Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006) para las regiones españolas del objetivo 1* ha dispuesto que los interlocutores económicos y sociales tengan la condición de miembros permanentes del Comité de Seguimiento del MCA; mientras que, por el contrario, les ha conferido una posición tanto menos sólida respecto de los Comités de Seguimiento de las formas de intervención: “[...] los interlocutores económicos y sociales más directamente interesados serán asociados, a nivel apropiado, en el seguimiento de aquellas intervenciones en las que, de acuerdo con la Comisión, su participación se considere de especial interés, participando en los Comités de seguimiento con carácter consultivo con un número de representantes que sea proporcionado a la composición de dichos Comités y ejerciendo sus funciones en los términos que precise el Reglamento interno de los mismos”.

Finalmente, para terminar ya con las novedades introducidas por la reforma de 1999, es ineludible reseñar que a los Comités la misma le ha asignado un “papel creciente” en el mecanismo general de funcionamiento de los Fondos Estructurales³³³, como se desprende de las competencias que ahora vienen a sumarse a las que tradicionalmente se les habían reconocido. Nuevas atribuciones de entre las cuales descuellan, sin duda, la de aprobar “los criterios de selección de las operaciones financiadas en el marco de cada una de las medidas” [art. 35.3 b) del Reglamento General], y, muy señaladamente, la de dar su acuerdo sobre los complementos de programa antes de ser enviados a la Comisión, así como la facultad de aprobar toda posterior adaptación de los mismos [art. 35.3 a)].

VII.2 El control financiero

Como se ha destacado en la doctrina, también la actividad de control de las intervenciones se ha venido rigiendo sistemáticamente por los principios de

³³³ En este sentido, véase el apartado “Preparación, gestión y seguimiento de los programas” del Documento de la Comisión, fechado en junio de 1999, *Reforma de los Fondos Estructurales 2000-2006. Análisis comparado*.

subsidiariedad y cooperación, por cuanto su efectividad, desde la reforma de 1988, se hizo depender de la acción conjunta de la Comisión y los Estados miembros, pero poniendo el énfasis en el carácter prioritario de las actuaciones de las autoridades nacionales³³⁴. Así, el artículo 23.1 del Reglamento de coordinación comenzaba precisamente la regulación del control financiero encomendando a los Estados miembros que, en la ejecución de las acciones llevadas a cabo tanto por promotores públicos como privados, adoptase las medidas necesarias para: “verificar regularmente que las acciones financiadas por la Comunidad se han realizado correctamente; prevenir y perseguir las irregularidades; recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencia”³³⁵. Y, acto seguido, imponía a los Estados la obligación de mantener informada a la Comisión de las medidas emprendidas, incluyendo el desarrollo de las eventuales diligencias administrativas y judiciales; obligación que sería completada tras la reforma de 1993, al exigírseles también que comunicaran al órgano comunitario “una descripción de los sistemas de control y gestión establecidos para garantizar una aplicación eficaz de las acciones” (párrafo segundo del artículo 23.1 del Reglamento de coordinación).

La Comisión, sin embargo, jamás se ha limitado a la función puramente pasiva de recibir información sobre un control financiero que, por ello, habría que entender de la competencia exclusiva de los Estados; muy por el contrario, desde el principio ha estado facultada para controlar *in situ*, a través de sus funcionarios o agentes, y en particular mediante sondeos, las acciones financiadas por los Fondos Estructurales. Naturalmente, este control comunitario en ningún caso se concibió como una actividad que discurriese paralelamente a la propia actuación de las autoridades estatales, como si fuesen dos parcelas estancas carentes de toda interrelación. Lejos de esta concepción, la normativa comunitaria reguladora de los Fondos siempre ha procurado instaurar estrechas relaciones de coordinación y cooperación entre ambos niveles de gobierno en este ámbito. En esta línea, se requería para el control *in situ* de la Comisión la previa información al Estado miembro interesado, “a fin de obtener toda la ayuda necesaria”, y se permitía la participación de los funcionarios estatales en esta tarea (párrafo segundo del artículo 35.2 del Reglamento de coordinación)³³⁶. Desempeño común de la tarea fiscalizadora que asimismo se contemplaba en relación con aquellos supuestos en que era la propia Comisión la que instaba

³³⁴ D. Ordóñez Solís: *Fondos Estructurales Europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, pág. 192.

³³⁵ Y hacía al Estado miembro responsable subsidiario de las cantidades abonadas indebidamente, salvo que el Estado, el intermediario o el promotor probasen que le era imputable el abuso o la negligencia en cuestión.

³³⁶ El precepto preveía controles de la Comisión sin previo aviso, pero estos supuestos habrían de regirse “por acuerdos concluidos con arreglo a las disposiciones del Reglamento financiero en el marco de la cooperación”.

al Estado a que realizase un control *in situ* para verificar la regularidad de la solicitud de pago, pues en estos casos era doble la participación de los funcionarios y agentes comunitarios si así lo solicitaba el Estado miembro interesado (párrafo tercero del artículo citado). Y, en fin, en aras de la necesaria coordinación, se imponía que ambas instancias se mantuvieran recíprocamente informadas de los resultados de los controles que se hubieran efectuado (párrafo cuarto).

Por otro lado, la reforma de 1988 vino a atribuir a la Comisión facultades sancionadoras cuando una acción o medida no pareciera justificar la ayuda financiera que se le hubiera asignado, pudiendo llegar a reducir o suspender la misma cuando se confirmase la existencia de una irregularidad o de una modificación importante relativa a las condiciones de ejecución de la acción o de la medida (artículo 24. 2 del Reglamento de coordinación)³³⁷. Pero también aquí imperaba la necesaria concertación, toda vez que la decisión debía adoptarse tras realizar “un examen apropiado del caso en el marco de la cooperación, solicitando, en particular, al Estado miembro o a las demás autoridades designadas por éste para la ejecución de la acción que presenten en un plazo determinado sus observaciones” (artículo 24.1 del Reglamento de coordinación).

Pues bien, cabe afirmar que tras la reforma de 1999 se mantiene en esencia la actuación conjunta de los diferentes niveles de gobierno en el ámbito del control financiero, aunque se ha procurado deslindar con mayor nitidez las diversas esferas de responsabilidad y hacer hincapié en el carácter prioritario de la que recae sobre los Estados miembros. Tal y como argumentó la Comisión al explicar, en el documento *Reforma de los Fondos Estructurales*, el alcance de las novedades en este terreno:

«La condición previa para lograr un mayor control es determinar con más claridad las responsabilidades de los Estados miembros y de la Comisión en materia de controles. En la línea de los trabajos que condujeron a la aprobación por la Comisión de un reglamento en la materia, y sin perjuicio de las competencias institucionales de la Comisión, el hecho de que no deba subsistir ninguna ambigüedad sobre el principio de la responsabilidad principal de los Estados miembros es una condición previa indispensable para garantizar la eficacia y la regularidad de la gestión financiera, y para que la prevención, la detección y la corrección de las irregularidades surtan efecto»

Así queda, por lo demás, fehacientemente plasmado en el articulado del Reglamento General, que comienza justamente el tratamiento de esta materia

³³⁷ El artículo 24.3 de este Reglamento disponía el reembolso de lo indebidamente cobrado a la Comisión, y preveía el pago de intereses de demora por las cantidades no devueltas.

declarando que, “sin perjuicio de la responsabilidad de la Comisión en la ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas, los Estados miembros asumirán la primera responsabilidad del control financiero de las intervenciones”. Y a tal objeto se enumeran a continuación los compromisos que deben satisfacer los Estados en este terreno, como, por citar los más relevantes, el establecimiento de sistemas de gestión y control que garanticen la utilización eficaz y regular de los recursos; la prevención, detección y corrección de las irregularidades; y la recuperación de los fondos perdidos con motivo de las irregularidades (artículo 38.1). En este contexto, a la Comisión se encomienda la tarea genérica de velar por “la existencia y el buen funcionamiento en los Estados miembros de sistemas de gestión y control”; tarea para cuyo desempeño sigue ostentando la facultad de realizar controles *in situ* o la de instar que los efectúen los propios Estados, manteniéndose, además, en términos muy semejantes el régimen ya existente al respecto en la anterior normativa (artículo 38.2).

Pero es, muy probablemente, en la regulación de los supuestos de reducción o supresión de las ayudas donde se proyecta con mayor intensidad el impulso que ha recibido el principio de subsidiariedad con la reforma de 1999. Pues, si con anterioridad era la Comisión quien llevaba la iniciativa y ostentaba la capacidad decisoria sobre el particular, ahora: “Incumbirá en primer lugar a los Estados miembros la responsabilidad de investigar las irregularidades, incluida la actuación cuando haya pruebas de una modificación importante que afecte a la naturaleza o a las condiciones de desarrollo o de control de una intervención, y de efectuar las necesarias correcciones financieras” (artículo 39.1 del Reglamento General). Son, por tanto, los propios Estados miembros los que han de acordar en primera instancia la supresión total o parcial de la participación comunitaria, previéndose la intervención comunitaria sólo de un modo subsidiario. Así es; únicamente en el caso de que la Comisión entienda que un Estado no está cumpliendo satisfactoriamente sus compromisos podrá suspender los pagos y solicitar al Estado interesado que presente sus observaciones³³⁸. De no estar de acuerdo con las observaciones efectuadas por la Comisión, se celebrará “una reunión en la que ambas partes, con un espíritu de cooperación basada en la asociación, se esforzarán por alcanzar un acuerdo sobre las observaciones y conclusiones que han de establecerse” (art. 39.2); y sólo si no se llega al referido acuerdo, estará facultada la Comisión para adoptar unilateralmente una de-

³³⁸ Más concretamente, el primer párrafo del artículo 39.2 del Reglamento General distingue los siguientes supuestos: a) cuando un Estado miembro haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 39.1; b) cuando parte de una intervención o su totalidad no justifiquen parte o la totalidad de la participación de los Fondos; y c) cuando existan deficiencias significativas en los sistemas de gestión o de control que puedan conducir a irregularidades sistemáticas.

cisión, pudiendo llegar a suprimir la totalidad o parte de la participación de los Fondos en la intervención de que se trate (art. 39.3).

El procedimiento recién descrito es, por lo demás, fiel reflejo del espíritu de cooperación que impregna la nueva regulación en materia de control financiero. A este respecto, merece citarse el artículo 38.3 del Reglamento General, pues prevé, en términos imperativos, que “la Comisión y los Estados miembros cooperarán, basándose en acuerdos administrativos bilaterales, para coordinar los programas, la metodología y la aplicación de los controles con el fin de maximizar la utilidad de los controles efectuados”, y les impone, en esos mismos términos, que se comuniquen “sin demora los resultados de los controles efectuados”.

Y, finalmente, por lo que hace al reparto entre el Estado y las Comunidades Autónomas de las funciones en este ámbito, va de suyo que las específicas facultades de control corresponden al nivel de gobierno que ostente la competencia de ejecución sobre la concreta materia afectada³³⁹. De ahí que, como no podía ser de otra manera, el *Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006) para las regiones españolas del objetivo 1* distinga entre los órganos con competencia de control en la Administración del Estado y en las respectivas Comunidades Autónomas, atribuyendo el control externo de éstas al pertinente Tribunal de Cuenta autonómico y su control interno a la Intervención General de cada Comunidad Autónoma. En cualquier caso, como recuerda el *MCA 2000-2006*, de conformidad con el artículo 18.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, atañe a la Intervención General de la Administración del Estado proceder a la coordinación de los diversos controles³⁴⁰.

³³⁹ En esta línea, A. I. González González: “Competencias estatales y autonómicas en relación con los fondos estructurales comunitarios”, pág. 806.

³⁴⁰ Según este artículo 18.2: “En las ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con fondos comunitarios, la Intervención General de la Administración del Estado será el órgano competente para establecer, de acuerdo con la normativa comunitaria y nacional vigente, la necesaria coordinación de controles, manteniendo a estos efectos las necesarias relaciones con los órganos correspondientes de las Comunidades Europeas, de los entes territoriales y de la Administración del Estado”.



SEGUNDA PARTE

**LA GESTIÓN DE LOS FONDOS
ESTRUCTURALES DESDE LA PERSPECTIVA
DEL SISTEMA INTERNO DE DISTRIBUCIÓN
DE COMPETENCIAS**

CAPÍTULO VIII

LA ADECUACIÓN DE LAS FACULTADES DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES A LOS TÍTULOS COMPETENCIALES MATERIALES ESTABLECIDOS EN EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD

VIII.1 La virtualidad de la normativa comunitaria como parámetro de control de los conflictos de competencia

Concluido el *iter* procedimental de la programación descrito en la Primera Parte, el resultado que arroja no es otro que el establecimiento de una determinada distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas de la función de implementar las concretas acciones programadas. En efecto, tras la sucesión de decisiones y actos que conforman la programación –y que, conviene subrayarlo, formalmente son “decisiones y actos comunitarios”–, nos hallamos con que se ha asignado a uno u otro nivel de gobierno la tarea de llevar a cabo las diferentes actuaciones previstas, asumiendo paralelamente cada uno de ellos la cofinanciación de las específicas acciones cuya implementación se le haya encomendado.

Ahora bien, llegados a este punto, un interrogante debe necesariamente dilucidarse antes de seguir avanzando: ¿qué sucede en aquellos casos en que el reparto de la gestión de las actuaciones programadas, según queda predefinido en el MCA y los PO, contradice lo dispuesto en el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas? Obsérvese que no se trata del supuesto en que la Comunidad Europea, en virtud de las competencias que ostenta en virtud del Tratado, penetra en el ámbito competencial autonómico delimitado por el bloque de la constitucionalidad; hipótesis absolutamente

usual e inobjetable en el plano jurídico, al no ser sino una consecuencia inherente, y por ende inescapable, al ejercicio del *poder de integración ex* artículo 93 CE³⁴¹. El problema que suscita la implementación de los Fondos Estructurales es, ciertamente, de cuño muy diferente: consiste en determinar hasta qué punto las normas y decisiones comunitarias están legitimadas para interferir directamente en el propio ordenamiento interno, precisando qué concreto nivel de gobierno deber ser el encargado de su ejecución o aplicación, aun cuando ello pueda entrañar la vulneración de las competencias autonómicas por parte de la Administración central. O dicho sea en otros términos, la cuestión que ahora habremos de resolver es si el Derecho Comunitario puede cohonstar tales invasiones competenciales y habilitar, por tanto, al Estado a intervenir en unos ámbitos que, en principio, le resultarían vedados por el bloque de la constitucionalidad.

El interrogante se hace tanto más relevante si se atiende al “peso” fundamental que tiene la voz del Ejecutivo central en la adopción de tales normas y decisiones comunitarias, pese a la plausible tendencia al afianzamiento del principio de cooperación al respecto. Bástenos con recordar que, frente a la preferencia de los Reglamentos comunitarios por Planes de Desarrollo Regional y Marcos Comunitarios de Apoyo de ámbito regional, siempre se ha terminado adoptando, a iniciativa del Gobierno nacional, Planes y Marcos que abarcaban a la totalidad de las regiones del objetivo número 1. La mayor capacidad de influencia que adquiere, así, el Ejecutivo central durante el proceso de programación se pone claramente de manifiesto en el tradicionalmente elevado número de Planes Operativos plurirregionales existente, con la subsiguiente atribución de extensas facultades de gestión centralizada de los recursos comunitarios que suelen llevar consigo. En suma, si se aceptase que la naturaleza comunitaria de las decisiones adoptadas en torno a los Fondos permite *sanar* los posibles vicios competenciales que ellas mismas contemplan, es obvio que el Gobierno central tendría en el mecanismo de los Fondos Estructurales un arma inestimable para desplazar a la Administración autonómica de ámbitos de actuación reservados a su competencia exclusiva por el pertinente Estatuto. ¿Dispone el Estado de ese instrumento tan eficaz? Antes de aventurar una respuesta a esta cuestión, será sin duda esclarecedor examinar, siquiera someramente, la experiencia italiana, al ser Italia el único Estado políticamente descentralizado miembro de la Unión en el que la jurisdicción constitucional ha debido afrontar este problema para resolver, precisamente, conflictos competenciales en los que estaban involucrados fondos comunitarios.

³⁴¹ Por todos, A. López Castillo: *Constitución e integración, passim*.

VIII.1.1 *El antecedente italiano. La posición de la Corte Constitucional.*

Lo cierto es que, con anterioridad a que nuestro Tribunal Constitucional tuviera la oportunidad de pronunciarse directamente sobre el particular en la STC 252/1988, las perspectivas que ofrecían los antecedentes de Derecho Comparado no eran nada halagüeñas para las Comunidades Autónomas, pues parecían apuntar al reconocimiento de dicha virtualidad *sanatoria* de las normas comunitarias. Así es; poco antes la Corte Constitucional italiana (en adelante, CC) había afrontado expresamente el examen del papel que juega el Derecho Comunitario en los conflictos de competencia trabados acerca de fondos europeos en la Sentencia 399/1987, de 11 de noviembre³⁴². Se trataba, sin embargo, de un caso que planteaba alguna peculiaridad: en esa ocasión, era una Región la que invocaba la quiebra de una norma comunitaria, en concreto, el artículo 5 del Reglamento nº 2088/85 regulador de los Programas integrados mediterráneos, que había encomendado a las autoridades regionales la elaboración de tales programas. Pues bien, frente a la alegación de que el Estado había vulnerado dicha previsión al someter los programas a la revisión del CIPE y del denominado Núcleo de valoración, órganos ambos estatales, sostendría la CC que «los órganos de las Comunidades Europeas no están sujetos a observar puntualmente la disciplina nacional y, en particular, el reparto de competencias, aunque esté regulado en normas de rango constitucional, sino que pueden establecer, en el ámbito del ordenamiento comunitario, disposiciones de diferente contenido: las cuales, sin embargo, como ya ha advertido esta Corte, deben respetar los principios fundamentales de nuestro sistema así como los derechos inalienables de la persona humana (sent. n 187/1977)». Y concluiría la Corte en términos tajantes su argumentación: «Cuando se cumple tal condición, como sucede en el presente caso, las normas comunitarias reemplazan a las de la legislación interna y, si han derogado disposiciones de rango constitucional, deben considerarse equiparadas a estas últimas, en virtud de lo dispuesto por el art. 11 Cost., que consiente la limitación de la soberanía nacional a fin de promover y favorecer organizaciones internacionales...».

Esta equiparación entre normas constitucionales y comunitarias –de la que sólo escapan los principios fundamentales de la Constitución– no dejó de recibir de inmediato severas críticas por parte de la doctrina, aunque las mismas quedaran amortiguadas por la apreciación de que estas afirmaciones de la CC, vertidas al abordar la posible inadmisibilidad del conflicto de competencia, no podían considerarse un parámetro para la decisión, sino meros *obiter dicta*, por lo que no estaban

³⁴² Un examen de la jurisprudencia constitucional italiana ofrece A. Saiz Arnáiz en “El Derecho Comunitario, ¿parámetro de constitucionalidad de las leyes internas?”, en *RIE*, 1995, pág. 571 y ss..

en condiciones de constituirse en un precedente³⁴³. Y lo cierto es que durante largo tiempo este razonamiento no volvería a aparecer en la jurisprudencia constitucional, ni tan siquiera parece utilizarse expresamente cuando la CC tuvo, de nuevo, que enfrentarse con una controversia competencial atinente a fondos comunitarios en la Sentencia 389/1995. En esta ocasión, el conflicto se planteó respecto del acuerdo del CIPE por el que se aprobó la propuesta italiana relativa al documento único de programación 1994-1999 concerniente al IFOP (artículo 3 del Reglamento CE nº 3699/93), puesto que reconocía al Ministerio del ramo la facultad de establecer y ejecutar los programas operativos, excluyendo únicamente las acciones en el ámbito de la acuicultura de agua dulce. La CC entendería justificada esta intervención estatal en el «carácter unitario» que mostraba la normativa comunitaria³⁴⁴; carácter que, por lo demás, había sido asumido previamente en el Plan global de desarrollo regional, en donde el sector de la pesca se había reconducido al marco de las intervenciones «multi-regionales» y respecto del cual se había subrayado «el relevante interés» que revestía su gestión unitaria. En fin, concluiría su argumentación la Corte: «La apreciación de tales exigencias unitarias puede, por tanto, explicar la atribución a los órganos centrales del Estado, no sólo del documento único de programación del IFOP, al que se refiere el art. 3 del Reglamento CE nº 3699/93, sino también de los programas operativos que vengán a vincularse con el mismo y que, en la mayor parte de los casos, no pueden no asumir –por las características propias del sector- un alcance multirregional». No obstante, habida cuenta de que se afectaba una competencia de naturaleza primaria de la Región promotora del conflicto (Cerdeña), la Corte exigiría, a modo de compensación³⁴⁵, su participación «en la elaboración y ejecución de los propios programas, según criterios inspirados en el principio de “leal colaboración”»; participación que, además, no podría entenderse satisfecha con la simple información o consulta de la Región, sino que debería «en todo caso asumir la forma más significativa del acuerdo con la misma».

Por consiguiente, aunque la CC no vino a reconocerlo en términos tan diáfanos y concluyentes como los empleados en la Sentencia 399/1987, también en la Sentencia 389/1995 fue la normativa comunitaria la que, en última instancia, sirvió

³⁴³ Véase Enzo Balboni y Alberto Papa: “Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze: verso nuove frontiere”, pág. 368.

³⁴⁴ Carácter unitario que, sin excesiva argumentación y de forma más bien críptica, dedujo de los artículos 3 y 4 del Reglamento 3699/93, por cuanto preveían, respectivamente, el “documento único de programación” y una “decisión única” de la Comisión relativa al programa comunitario de intervención estructural en el sector.

³⁴⁵ En opinión de Leopoldo Coen, la Sentencia 389/1995 es una muestra destacada de aquellos supuestos en que la Corte Costituzionale, a cambio de la presencia estatal en ámbitos competenciales regionales, compensa a las Regiones garantizándoles alguna forma de participación en la materia (*vid.* “Sussidiarietà e giustizia costituzionale nei rapporti tra Stato e Regioni”, págs. 221-222).

para operar el deslinde competencial en el asunto controvertido, en detrimento de la solución que trazaba al respecto el propio orden constitucional de competencias. Y ello es así hasta el punto de que en la primera decisión en la que la CC asumiría sin ambages la tesis de la equiparación de las normas comunitarias y constitucionales en materia competencial, esto es, la Sentencia 126/1996, no dudó en mencionarla como un antecedente³⁴⁶. Ahora, ciertamente, con la Sentencia 126/1996, no queda ya ningún resquicio para dudar de que el Derecho Comunitario tiene la virtualidad de quebrar el marco constitucional interno de competencias: «[...] las normas comunitarias pueden legítimamente prever, por exigencias organizativas propias de la Unión Europea, formas de ejecución de sí mismas, y por tanto normativas estatales, que deroguen el marco delimitador de la normal distribución constitucional de las competencias internas, salvando el respeto a los principios constitucionales fundamentales e inderogables». Así, pues, sobre la base de dichas exigencias relativas a la organización de la Unión Europea, y siempre que se derive «con evidencia de la normativa comunitaria», podrá alterarse el normal orden de competencias; situación que, precisamente, prosigue la Corte, se habría producido en el supuesto resuelto por la Sentencia 389/1995, ya que la centralización de las funciones vino impuesta –de acuerdo con la normativa comunitaria– por la requerida “unicidad” de la actividad programatoria y por la prevista “decisión única” a adoptar por la Comisión.

Anclada de este modo, tras la Sentencia 126/1996, firmemente la idea de que el Derecho Comunitario puede legitimar *desviaciones* en relación con el reparto interno de competencias, no es de extrañar que no tardara nuevamente en plantearse en sede constitucional una controversia de esta índole en la que estaban involucrados fondos europeos. Así fue; en la Sentencia 93/1997 se afrontó, entre otros, un conflicto de competencia planteado contra una Circular del Ministerio de Trabajo dictada en ejecución de un programa operativo multirregional del FSE, a la que se imputaba haber vulnerado la competencia de la Región promotora del conflicto en materia de formación profesional. Pues bien, para la resolución del caso la CC, en primer término, puso el acento en que la intervención estatal prevista, lejos de ser adoptada con plena autonomía por la Circular, constituía una determinación «que encuentra en el derecho comunitario su formalización y que procede de decisiones de la Comisión de la Comunidad Europea. De hecho, es ya a partir de la deliberación que aprueba el marco comunitario de apoyo cuando también la actividad de formación profesional (que sería en buena medida clasificable, en el derecho interno, como

³⁴⁶ Sin embargo, coincidimos con Adele Anzon en la apreciación de que la Sentencia 126/1996 sólo tiene un antecedente seguro en la Sentencia 399/1987 (*cf.*: “Le Regioni in ballia del diritto comunitario?”, pág. 1064).

competencia regional) se escinde en programas operativos de titularidad de las Regiones y de las Provincias autónomas, de una parte, y en programas operativos de titularidad del Ministro de Trabajo, de otro lado». Y, dicho lo anterior, la CC procedió a aplicar al caso la doctrina ya conocida:

«[...] la eventual diferencia del reparto de tareas entre la autoridad nacional y las Regiones efectuado en sede comunitaria respecto del vigente en el derecho interno –allá donde resulte con evidencia y sea razonablemente referible a exigencias de la Unión Europea (sentencia n. 126 de 1996)- no puede ser censurada por esta Corte a causa del peculiar régimen jurídico al que están sujetos los actos de las instituciones comunitarias, sólo controlables a la luz del derecho interno si entran en contradicción con los principios supremos de la Constitución (que no se ven afectados en el presente caso); con la consecuencia de que, para evitar que en sede comunitaria se vean menoscabadas sus atribuciones, las Regiones tienen la carga de actuar antes de que los programas del Estado se transformen en actos de la Comunidad, asumiendo el valor jurídico propio de éstos. Lo cual, obviamente, reclama la observancia plena por parte del Estado del deber de información previa, en cuanto inmediata concreción del principio de cooperación leal, sobre el exacto contenido de los planes y de los programas de los que pretende obtener la aprobación y el apoyo comunitario»

La Sentencia 93/1997 vino, en suma, a cerrar un círculo jurisprudencial en materia de fondos europeos que, iniciado con la Sentencia 399/1985, eleva a la normativa comunitaria –y a las decisiones que la implementan, como los MCA y los PO- al rango de parámetro de control en sede constitucional³⁴⁷. No debe de ser motivo de extrañeza la “perplejidad” con que un amplio sector de la doctrina italiana contempla esta línea jurisprudencial que deja a la disponibilidad de las decisiones comunitarias el reparto constitucional de competencias, o, para decirlo con Adele Anzon, que deja a las Regiones a merced del Derecho Comunitario³⁴⁸. Perplejidad que se acrecienta si se atiende a la escasa capacidad de defensa jurídica que tienen los niveles de gobierno intermedio para hacer frente a las injerencias, invasiones e interferencias competenciales que traigan causa de la normativa comunitaria, habida cuenta su falta de legitimación para impugnarla directamente ante la propia jurisdicción europea³⁴⁹. En estas circunstancias, pues, a la vista de la jurisprudencia constitucional italiana recién analizada, la única –y débil- vía de defensa que se abre a las Regiones italianas depende por entero de que el Estado cumpla adecuadamente con el deber de información exigido por el principio de leal colaboración.

³⁴⁷ En esta línea, Adele Anzon: *op. cit.*, pág. 1064; Anna Marzanati: “Alcune osservazioni sulla incidenza delle esigenze proprie dell’ordinamento comunitario sulla ripartizione costituzionale delle competenze”, pág. 724; así como Francesca Musio: *Comunità Europea, Stato e Regione*, págs. 69-70.

³⁴⁸ “Le Regioni in ballia del diritto comunitario?”, pág. 1064.

³⁴⁹ Véase sobre el particular Anna Marzanati, *op. cit.*, págs. 730-732.

VIII.1.2 *La negación de su condición de parámetro en el ordenamiento español*

En abierto contraste con la tesis asumida por la CC, la jurisprudencia constitucional española se ha mantenido constante en la apreciación de que el Derecho Comunitario en modo alguno incide, para menoscabarlas, en las reglas de reparto competencial trazadas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, por lo que ni el ámbito competencial del Estado ni el propio de las CCAA pueden verse afectados por las disposiciones comunitarias³⁵⁰. Ésta es, ciertamente, una aseveración que no ha experimentado modificación alguna desde que, en la STC 252/1988, el Tribunal Constitucional tuvo que abordar por vez primera la cuestión al resolver sendos conflictos de competencia planteados contra normas estatales que habían incorporado al Derecho interno diversas Directivas de la CEE sobre intercambios comunitarios de carnes frescas. Se trataba, por lo demás, de un supuesto muy a propósito, toda vez que las aludidas Directivas encomendaban a la “Autoridad central” la tarea de velar por que las autorizaciones para efectuar dichos intercambios sólo se otorgasen a los mataderos que observasen las disposiciones comunitarias; mención específica de un determinado nivel de gobierno que, hoy por hoy, resulta absolutamente excepcional, dada la implantación del principio de autonomía institucional en el Derecho Comunitario³⁵¹. Pues bien, para el Tribunal Constitucional, las Directivas se limitaban a precisar que las “Autoridades centrales” eran las responsables de que tales autorizaciones se concediesen y mantuviesen de conformidad con el Derecho Comunitario, «sin prejuzgar, por consiguiente, cuál deba ser la Administración competente –si la estatal o la autonómica- para la concesión de dichas autorizaciones y para velar por el mantenimiento de las condiciones previstas. Lo único que las Directivas imponen en este punto es, en suma, que la Administración Central sea el interlocutor único de la CEE en lo que toca al efectivo cumplimiento de las determinaciones comunitarias, pero ésta es una exigencia que, como bien se comprende, podría ser satisfecha a través de fórmulas y expedientes diversos, y no sólo, frente a lo que da a entender el Abogado del Estado, mediante el

³⁵⁰ Sobre el particular véase el excelente trabajo de R. Jiménez Asensio *La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, pág. 287 y ss.

³⁵¹ No debe soslayarse que las Directivas que dieron origen a la STC 252/1988 eran de los años sesenta; “una época en la que todavía no existía una idea clara sobre el principio de neutralidad institucional” (véase la intervención de G. Samaniego Bordiú en *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español* (Pérez Calvo, coord.), pág. 214). En la actualidad, fundamentado en una doctrina constante del Tribunal de Justicia europeo, opera con entera naturalidad el “principio de autonomía institucional y procedimental”, «en virtud del cual, cuando las disposiciones de los Tratados o demás normas comunitarias reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones en orden a la aplicación del Derecho comunitario, la cuestión de saber de qué forma el ejercicio de esos poderes y la ejecución de las obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro» (STC 80/1993, fundamento jurídico 3º).

ejercicio directo y exclusivo por la Administración del Estado de las intervenciones dichas. *Son, en consecuencia, las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas...*» (fundamento jurídico 2º; el énfasis es nuestro).

Por consiguiente, poco tiempo después de que la CC italiana apuntase en la Sentencia 399/1987 la idea de que la normativa comunitaria puede operar como parámetro de control en los conflictos de competencia trabados entre el Estado y las Regiones, nuestro Tribunal Constitucional adoptó precisamente la tesis contraria, puesto que, como se ha subrayado en la doctrina, uno de los extremos que quedó claro en la STC 252/1988 fue «la imposibilidad de que el derecho comunitario modique el reparto de competencias realizado por el bloque de la constitucionalidad»³⁵². Concepción que no se ha abandonado desde entonces, como lo acredita el siguiente pasaje tomado del fundamento jurídico séptimo de la reciente STC 45/2001

«Asimismo, en lo que constituye una línea ininterrumpida de doctrina presente ya en las SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, y 132/1989, de 18 de julio, hemos dicho que en los procesos constitucionales el Derecho comunitario no es, *per se*, canon o parámetro directo de contraste y examen de los actos y disposiciones de los poderes públicos. Y, más específicamente, que “en los procesos constitucionales a que dan lugar los conflictos positivos de competencia no pueden hacerse valer otros motivos de inconstitucionalidad de los actos o disposiciones que los que atañen a la vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias” (STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 5º). [...]

»Sin perjuicio, pues, de la incidencia que la integración comunitaria comporta, los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias no podrían verse modificados o alterados [...] sino mediante su expresa reforma».

Importa, de otra parte, destacar que esta línea doctrinal se ha aplicado sistemáticamente sin excepciones, no dejando de recordarla el Tribunal Constitucional cada vez que debe dilucidar conflictos competenciales que traen causa de la normativa comunitaria, incluyendo entre ellos –claro está– los trabados específicamente en relación con la gestión de los fondos comunitarios. Así lo haría, efectivamente, la primera ocasión en la que abordó un problema de esta índole, a saber, la STC 79/1992, relativa a ayudas del FEOGA, Sección Garantía, cuya relevancia en cuanto *leading-case* en el asunto que nos ocupa justifica que recurramos a ella con alguna frecuencia:

³⁵² P. Pérez Tremps: “Las competencias en materia internacional y la Unión Europea”, pág. 77.

«Esta fundamentación general –afirma la STC 79/1992 en su fundamento jurídico 1º- debe partir del presupuesto de que se trata de resolver precisamente conflictos positivos de competencia. Como tales, su objeto viene constituido, en este caso, por disposiciones del Estado o de las Comunidades Autónomas y a su examen debemos ceñirnos, aunque se trate de disposiciones que articulan o aplican otras del Derecho derivado europeo. Por la misma razón las normas que han de servir de pauta para la resolución de estos conflictos son exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, y 236/1991), “la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias”, pues “la cesión del ejercicio de competencias a favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental”».

Ahora bien, el hecho de que niegue drásticamente la equiparación entre normas constitucionales y comunitarias en punto al reparto competencial, y por ende que se rechace sin matices una pretendida eficacia de la normativa europea como parámetro de control, no ha conducido a la consagración de una absoluta y neta separación entre Derecho Comunitario y distribución competencial, como si se concibieran como dos esferas estancas carentes de toda relación. Y es que, especialmente en los últimos años, el Tribunal Constitucional viene resaltando que la normativa comunitaria puede jugar algún papel a la hora de abordar la elucidación de las controversias en materia de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De una parte, la aproximación a la normativa europea puede ser un paso previo obligado para constatar si, en efecto, lo que se está planteando ante la jurisdicción constitucional es una cuestión que afecta al reparto interno de competencias o si, por el contrario, atañe exclusivamente al ámbito comunitario; y, de otra parte y sobre todo, el examen del Derecho Comunitario puede contribuir a la mejor resolución de los conflictos, toda vez que el mismo es susceptible de operar «como elemento de interpretación de dicho reparto»³⁵³. Así se ha reflejado con toda evidencia en la STC 45/2001, en cuyo fundamento jurídico séptimo, tras

³⁵³ P. Pérez Tremps: *op. cit.*, pág. 77. De hecho, con anterioridad a su recepción por la jurisprudencia constitucional, este mismo autor ya había apuntado dicha virtualidad hermenéutica del Derecho Comunitario en relación, precisamente, con los problemas competenciales suscitados en torno a los fondos europeos (véase P. Pérez Tremps: “Derecho Comunitario y bloque de la constitucionalidad”, pág. 211).

recordar que aquél no puede hacer las veces de parámetro en los procesos constitucionales, se afirmarí­a al respecto:

«Ello no supone, no obstante, que este Tribunal no pueda tomar en consideración la normativa comunitaria, ya sea para concluir que la controvertida es una cuestión que “cae dentro de la esfera del Derecho Comunitario, y no en la del reparto interno de competencias, objeto del conflicto constitucional” (STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 10), ya sea “para aplicar correctamente... el esquema interno de distribución de competencias” (STC 128/1999, FJ 9), mediante una más precisa determinación del título competencial en disputa, que ha de realizarse atendiendo al carácter de las normas objeto de la controversia competencial (STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 4)»

En resumidas cuentas, según vienen destacando estas recientes decisiones³⁵⁴, si bien la normativa de la Unión Europa puede emplearse para facilitar la delimitación del alcance de los respectivos títulos competenciales contemplados en el bloque de la constitucionalidad, en ningún caso puede jugar como *ratio decidendi* de las controversias, pues esto supondría aceptar que está dotada de la virtualidad de desplazar y sustituir a la normativa interna en la resolución de los conflictos de competencia. Y la virtualidad de la normativa comunitaria –conviene insistir– se ciñe, estrictamente, a la de servir de auxilio hermenéutico del orden constitucional de competencias; una eficacia que no varía, en absoluto, cuando en la controversia están involucrados los fondos europeos, tal y como se desprende de la STC 128/1999, que versó sobre ayudas procedentes del Sector Orientación del FEOGA. En efecto, según se reiteraría en su fundamento jurídico noveno: «Aunque ya hemos dicho que “el Derecho Comunitario no es en sí mismo canon o parámetro directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales (SSTC 132/1989, 65/1990, 28/1991, 64/1991 y 111/1993, entre otras)” (STC 137/1998, fundamento jurídico 3º), no podemos desconocer que también hemos declarado, en el fundamento jurídico 4º de la STC 13/1998, 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 5º)”, 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”».

³⁵⁴ Véase asimismo el fundamento jurídico cuarto de la STC 208/1999.

VIII.2 Responsabilidad del Estado en materia de relaciones internacionales y ejecución del Derecho Comunitario

VIII.2.1 *La interpretación estricta de la competencia estatal sobre las relaciones internacionales*

Como es sabido, el artículo 149.1.3ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de “relaciones internacionales”. Pues bien, según sostuvo inicialmente un sector de la doctrina, la proyección de este título competencial al ámbito de las relaciones comunitarias no podía sino traducirse en el reconocimiento de que correspondía al Estado llevar a cabo todas las medidas precisas para ejecutar, no ya las obligaciones derivadas directamente de los Tratados, sino también las establecidas en el Derecho Comunitario derivado³⁵⁵. Como a nadie se le oculta, esta concepción del título competencial contenido en el artículo 149.1.3ª CE, en cuya virtud el Estado asumiría siempre la ejecución de la normativa comunitaria con independencia de las competencias que ostentasen las Comunidades Autónomas sobre las concretas materias afectadas, conduciría a la larga, inexorablemente, a la absoluta distorsión del entero sistema de reparto competencial, habida cuenta de la creciente ocupación de los más diversos sectores materiales por parte del Derecho emanado de Bruselas. Pero es que, además, esta lectura del precepto era difícilmente conciliable con las disposiciones estatutarias que contemplan la posibilidad de que las Comunidades Autónomas ejecuten los Tratados internacionales; posibilidad que, obviamente, reconoce a Andalucía el artículo 23.2 EAA en los siguientes términos:

“La Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto”

Pese a todo, en un primer momento y de forma titubeante, el Tribunal Constitucional pareció inclinarse por admitir que el artículo 149.1.3ª CE ofrecía al Estado alguna cobertura en orden a proceder a la ejecución de los Tratados³⁵⁶. Sin embargo, a partir de esta fase inicial se aprecia una lenta pero progresiva evolución de la jurisprudencia constitucional, cuyo análisis detallado excede con mucho el objetivo de este trabajo³⁵⁷, tendente en última instancia a reducir el ámbito material del

³⁵⁵ Muy crítico en relación con esta lectura del artículo 149.1.13ª CE se mostró ya P. Pérez Tremps: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, págs. 67-70.

³⁵⁶ Así parece inferirse de las SSTC 26 y 44/1982. En esta línea, véase J. M. Baño León: *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, pág. 73, nota 105.

³⁵⁷ Sobre esta evolución doctrina, consúltese P. Andrés Sáenz de Santa María: “El Derecho de la Unión Europea y la distribución de competencias”, págs. 156-163.

concepto “relaciones internacionales” a su núcleo duro expresivo de la soberanía estatal (*ius legationis*, *treaty making power*, responsabilidad internacional etc.), y de resultas de la cual terminaría desligándose toda controversia sobre la ejecución del Derecho Comunitario del reiterado artículo 149.1.3ª CE. No es, desde luego, fruto del azar que fuese la misma decisión (la STC 165/1994) en donde el Tribunal Constitucional asumió, por vez primera, con mayor contundencia la interpretación estricta de este título competencial la que procediese, al tiempo, a consagrar la separación de “lo comunitario” del ámbito de las “relaciones internacionales”. Así es; en el fundamento jurídico cuarto de esta STC 165/1994, tras hacer algunas reflexiones sobre el alcance del principio de territorialidad como límite de las competencias autonómicas, continuaría argumentando el Tribunal Constitucional:

«Estas consideraciones generales cobran especial relevancia si se tiene en cuenta que, desde el 1 de enero de 1986, España participa activamente en el proceso de integración europea, cuya última etapa ha sido la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, suscrito en Maastricht el 7 de febrero de 1992. De este modo, basta reparar en los objetivos establecidos en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas –que constituyen uno de los fundamentos de la Unión Europea, como expresa el art. A del citado Tratado de 1992–, los amplios poderes que aquéllos atribuyen a las instituciones comunitarias y, en particular, el hecho de que las normas comunitarias y los actos realizados por estas instituciones puedan producir efectos directos en el orden jurídico de los Estados miembros, para comprender que las Comunidades Autónomas, en cuanto titulares de una autonomía de naturaleza política para la “gestión de sus propios intereses” (SSTC 4/1981 y 25/1981), se hallan directamente interesadas en la actividad que llevan a cabo las Comunidades Europeas.

»[...] Por consiguiente, *cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como “interno”*» (el énfasis es nuestro)

Ahora bien, si el Estado en vano puede invocar su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales para ampliar sus atribuciones en punto a la implementación de la normativa comunitaria³⁵⁸, otro tanto cabe decir en relación con las Comunidades Autónomas respecto de las cláusulas estatutarias relativas a la ejecución de los Tratados internacionales, como ha observado la doctrina que se ha

³⁵⁸ R. Jiménez Asensio: “La ejecución del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia constitucional”, *passim*. En esta línea, véase asimismo R. M. Llevadot i Roig: “Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas y el ordenamiento comunitario”, pág. 682.

encargado específicamente de examinar el alcance del arriba transcrito artículo 23.2 EAA³⁵⁹. Según se refleja ya, siquiera incidentalmente, en la STC 59/1982 (FJ 4º), y se ha defendido asimismo en la literatura³⁶⁰, tales previsiones de los Estatutos de Autonomía, antes que concebirse como un título atributivo de competencias, han de entenderse más propiamente como constitutivas de una obligación. Desde luego, su eventual virtualidad competencial sí quedó ya desmentida sin matices en el fundamento jurídico segundo de la STC 252/1988: «Son, en consecuencia, las reglas internas de delimitación competencial las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales, por esta misma razón, tampoco podrán considerar ampliado su propio ámbito competencial en virtud de una conexión internacional. Las normas estatutarias que, como el art. 27.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, prevén que la Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados internacionales en lo que afectan a materias atribuidas a su competencia no son, como resulta evidente, normas atributivas de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la Generalidad».

De cuanto llevamos dicho se desprende que ni la competencia estatal *ex art.* 149.1.3ª CE, ni la referencia a la ejecución autonómica de los Tratados contenida en el art. 23.2 EAA modifican, en el marco de las relaciones comunitarias, el reparto competencial existente en razón de la concreta materia afectada. Conclusión que, lógicamente, no puede sino reiterarse en aquellos supuestos en los que la controversia se plantea a propósito de los fondos europeos. De ahí que en la STC 79/1992 – relativa, como ya sabemos, al FEOGA, Sección Garantía- el Tribunal Constitucional no dejara de insistir sobre el particular:

»Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas –se argumenta en el FJ 1º– pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de esa conexión comunitaria. La ejecución de los Convenios y Tratados Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas no supone, como resulta evidente, atribución de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva Comunidad Autónoma (STC 252/1998, fundamento jurídico 2º). De otro lado, el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3ª CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada

³⁵⁹ Véase, por todos, M. J. Terol Becerra: “La dimensión supraestatal de la Comunidad Autónoma andaluza”, pág. 227 y ss.

³⁶⁰ En esta dirección, véase J. M. Baño León: *op. cit.*, págs. 76-77 y M. J. Terol Becerra: *op. cit.*, pág. 227.

la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable del área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas.

»En definitiva, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas del Derecho interno, puesto que “no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario” (STC 236/1991, fundamento jurídico 9º).»

VIII.2.2 *Las posibilidades de actuación del Estado en virtud del artículo 93 de la Constitución*

Aisladamente o en conexión con el artículo 149.1.3ª CE, a menudo se invoca el artículo 93 CE para legitimar la asunción por parte del Estado de la ejecución del Derecho Comunitario allá donde no puede esgrimir un título competencial específico. Pues esta disposición, inmediatamente después de permitir la celebración de tratados que atribuyan a organizaciones internacionales el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, añade al respecto: “Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”. Pues bien, desde fecha temprana, quiso verse en esta función de garante último de los compromisos asumidos en el marco de la Unión Europea el reconocimiento de una suerte de competencia implícita³⁶¹ a favor del Estado para ejecutar la normativa comunitaria³⁶². Se trató, sin embargo, de una tesis que inmediatamente fue contradicha por un amplio sector de la doctrina, habida cuenta de que, por una parte, la misma permitía justificar modificaciones del reparto material de competencias trazado en el bloque de la constitucionalidad, mientras que, por otro lado, partía de una errónea –y, por ende, inaceptable– equiparación entre dos tareas claramente diferenciables, a saber, la de garantizar la ejecución de los tratados y la de encargarse directamente de la ejecución misma³⁶³.

³⁶¹ Así, por ejemplo, resuenan los ecos de la teoría de los poderes implícitos en la argumentación que sostuvo el Abogado del Estado en los conflictos de competencia resueltos en la STC 258/1988: «[...] aquel a quien corresponde constitucionalmente la garantía de los Tratados internacionales debe también contar con las competencias necesarias para cumplir con aquel deber» [antecedente 5 D)].

³⁶² El examen del procedimiento de elaboración del art. 93 CE revela que, en puridad, lo que pretendió el constituyente fue garantizar la posición de las Cortes, evitando el riesgo de que fuese únicamente el Gobierno quien asumiese el desarrollo de las obligaciones derivadas de los tratados (consúltese M. J. Terol Becerra: *op. cit.*, pág. 255).

³⁶³ Véanse, por todos, J. M. Baño León: *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, pág. 73 y P. Pérez Tremps: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, págs. 72 y 84.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, cuando por vez primera debió afrontar la elucidación del alcance del artículo 93 CE en la STC 252/1988, distó mucho de decantarse con nitidez por una u otra opción. En un texto extremadamente ambiguo, casi hermético, parece sostenerse que, sin llegar a ser un título competencial del Estado propiamente dicho, sí permitiría la modulación del ejercicio de las competencias autonómicas a la luz del principio de cooperación³⁶⁴. Tal es lo que sugiere el siguiente pasaje extraído de su fundamento jurídico segundo:

«Dicho esto y reduciendo nuestras consideraciones a las competencias de ejecución, que son las únicas objeto de disputa en los presentes conflictos, tampoco cabe ignorar que, tanto la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el artículo 93 CE [...], como, de otra parte, el hecho de que sea la Administración Central del Estado (en razón, por ejemplo, de las cláusulas contenidas en los párrafos 10 y 16 del apartado 1 del artículo 149 CE) la competente para realizar actuaciones que, cuando no está presente esa conexión con el exterior, corresponden a la Administración Autónoma, obligan a articular el ejercicio de las competencias propias del Estado y de la Comunidad Autónoma de modo tal que una y otra, sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos les atribuyen ni echen cargas innecesarias a los administrados [...] Tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los Estatutos se deriva la necesidad de colaboración entre las Administraciones Central y las Administraciones Autónomas, colaboración que puede exigir en muchos casos, en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación [...] que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar»

Habría, pues, de esperarse hasta la STC 80/1993 para tener un pronunciamiento claro e inequívoco sobre el particular³⁶⁵. En esta ocasión, sí afirmaría el Tribunal Constitucional tajantemente que el artículo 93 CE no «puede tener una incidencia o proyección interna que venga a alterar la distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas operada por el bloque de la constitucionalidad». Pues, como proseguiría su fundamento jurídico tercero:

³⁶⁴ La STC 252/1988 serviría de fundamento a Raffaele Bifulco para sostener que «in Spagna il TC tende a riconoscere una competenza statale laddove riconosce una responsabilità internazionale dello stesso» (*La cooperazione nello Stato unitario composto*, pág. 382, nota 5).

³⁶⁵ En esta línea, P. Andrés Sáenz de Santa María: “El Derecho de la Unión Europea y la distribución de competencias”, pág. 164.

«[...] aun cuando en el artículo 93 CE se localiza una clara manifestación del monopolio competencial del Estado en orden a la garantía del cumplimiento de los compromisos adquiridos frente a otros sujetos de Derecho internacional, ya que esa garantía de la ejecución –no, desde luego, la ejecución misma- sí puede integrarse en el contenido del artículo 149.1.13 CE, ello no quiere decir que la previsión del artículo 93 de la Constitución configure por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado, sino que, ineludiblemente, ha de serlo por conexión con las competencias exteriores del Estado»

A partir de esta resolución, no queda el menor resquicio para dudar de que el artículo 93 CE no puede operar como un título competencial en manos del Estado. De hecho, la jurisprudencia constitucional posteriormente recaída no ha venido sino a reforzar esta interpretación, al apostillar que dicho precepto no permite desplazar o sustituir la competencia autonómica «ni por su conexión a un supremo interés nacional, ni porque se apele a una expectativa de eficacia ni, en fin, por invocación de un simple motivo de utilidad o mera conveniencia» (STC 45/2001, FJ 7º).

Por consiguiente, y entramos en la aplicación de esta doctrina a la concreta esfera de las controversias en torno a los fondos europeos, en vano puede pretender el Estado arrogarse facultades de gestión de los mismos invocando su condición de responsable frente a la Comunidad del buen empleo de esos recursos. Así parece apuntarse ya en la STC 79/1992 en relación con el FEOGA, Sección Garantía, en donde el Tribunal Constitucional afirmarí que «esa responsabilidad *ad extra* de la Administración del Estado no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda» (FJ 5º). E igualmente vendría a reiterarse en la STC 148/1998 a propósito de unas ayudas a la flota pesquera, en donde, sin embargo, además de reproducirse el pasaje recién transcrito de la STC 79/1992, se daría otra vuelta de tuerca en la tarea de precisar hasta dónde puede llegar el Estado en este ámbito con base en el artículo 93 CE. En concreto, y enlazando con las alusiones a la colaboración que ya hiciera en la STC 252/1988 y no ha dejado desde entonces de repetir, el Tribunal Constitucional reconocería la posibilidad de que el Estado fije sistemas de coordinación y cooperación al objeto de impedir el uso irregular de los fondos comunitarios; tareas de coordinación que, en buena medida, vienen a coincidir con la actividad esencial que, como vimos en su momento, desempeñan las *autoridades de gestión* de conformidad con el Reglamento General regulador de los Fondos Estructurales. El fundamento jurídico octavo de la STC 148/1998 reconoció, en efecto, que:

«Corresponde al Estado establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria, así como los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas irregularidades o carencias se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias»

VIII.3 Conclusiones

Hasta aquí llegan los elementos básicos de la jurisprudencia que pueden seleccionarse tras espigar las numerosas Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas sobre las relaciones entre el Derecho Comunitario y la distribución de competencias en el Estado Autonómico; elementos básicos que, sin duda, se encuentran plenamente aceptados y consolidados desde hace ya algún tiempo, según se desprende de la abundante literatura que ha afrontado el tema en cuestión³⁶⁶.

Pues bien, una vez proyectadas estas directrices jurisprudenciales al específico tema de los fondos europeos –especialmente a la luz de la esencial STC 79/1992, cabría apuntar ya las primeras reglas esenciales en torno al asunto que nos ocupa:

1º) La gestión de los Fondos Estructurales, en cuanto ejecución o aplicación de Derecho Comunitario derivado (concretamente, de los diversos Reglamentos reguladores de los Fondos), debe corresponder a quien materialmente ostente la competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía. Pues, como tantas veces se ha indicado, «no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho Comunitario» (STC 236/1991, FJ 9º).

2º) En la determinación de qué nivel de gobierno será competente por razón de la materia para la gestión de los Fondos, ningún papel a favor del Estado puede jugar la materia “relaciones internacionales” *ex art.* 149.1.3ª CE, cuya virtualidad

³⁶⁶ Así, por ejemplo, además de los autores ya mencionados a lo largo de las anteriores páginas, bástenos citar Hermann-Josef Blanke: *Föderalismus und Integrationsgewalt. Die Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Italien und Belgien als dezentralisierte Staaten in der EG*, especialmente, págs. 301-319; R. Bustos Gisbert: “Cuestiones planteadas por la jurisprudencia constitucional referente a la ejecución y garantía del cumplimiento del Derecho comunitario”, pág. 583 y ss.; A. M. Moreno Molina: *La ejecución administrativa del Derecho Comunitario. Régimen europeo y español*, págs. 147-165; D. Ordóñez Solís: *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España*, págs. 189 –199 y 445-450.; F. Ruiz Ruiz: “Las competencias de las Comunidades Autónomas en el desarrollo normativo y la ejecución del Derecho comunitario europeo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, pág. 279 y ss.

como título competencial prácticamente desaparece en el marco de la integración europea³⁶⁷.

3º) Una vez que, en aplicación de las reglas del bloque de la constitucionalidad, se considere competente a la Comunidad Autónoma al respecto, el Estado no puede invocar pretendidos incumplimientos de la normativa comunitaria para asumir él mismo la gestión de los Fondos, al socaire de su condición de garante último del cumplimiento del Derecho Comunitario (art. 93 CE). A lo sumo, y en paralelo con la tarea esencial que encomienda el Reglamento General a la *autoridad de gestión*, a fin de evitar la utilización irregular de los Fondos el Estado puede establecer sistemas de coordinación y cooperación (STC 148/1998, FJ 8º).

4º) Por último, y como consecuencia de todo lo anterior, es evidente que sólo el Derecho interno sirve de canon o parámetro para elucidar los conflictos de competencia (o cualquier otra controversia de índole constitucional) que se traben en torno a los Fondos Estructurales, sin que, en consecuencia, como hemos visto, pueda acudir a la normativa comunitaria para justificar una intervención que carezca de la cobertura del bloque de la constitucionalidad. Pero es que, además, negar la condición de parámetro a las disposiciones comunitarias supone, a su vez, que no pueda invocarse en estos conflictos de competencia la eventual infracción del Derecho Comunitario. Tal y como afirmó el Tribunal Constitucional en la STC 213/1994 al abordar la alegación de que la normativa estatal había vulnerado el Reglamento de la CEE 797/1985, de 12 de marzo, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias: «La Constitución no ha configurado a este Tribunal como un Tribunal “superior en todos los órdenes”, sino únicamente “en materia de garantías constitucionales” (art. 123.1), en los términos que, fundamentalmente resultan del

³⁶⁷ La razón de esta exclusión resulta evidente: «... el Estado no puede ampararse, por principio, en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3ª CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento del ámbito de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas» (STC 148/1998, fundamento jurídico 4º b). La renuencia a utilizar este título competencial en las relaciones comunitarias es tan marcada que el Tribunal Constitucional incluso se resiste a recurrir al mismo en los casos en que el art. 149 CE no ofrece ninguna otra cobertura a las atribuciones del Estado. Así, respecto de la competencia estatal para transmitir información a las instituciones comunitarias, se hace caso omiso del art. 149.1.3ª CE alegado por el Abogado del Estado y se limita a apuntar: «... la transmisión de esa información a la Comisión de la Comunidad Europea corresponde al Estado, pues es éste, como Estado miembro de la Comunidad Europea y obligado por las directivas comunitarias, quien ha de relacionarse con dichas instituciones para hacerles llegar la información» (STC 172/1992, fundamento jurídico 3º; argumentación igualmente reiterada en la STC 80/1993, fundamento jurídico 3º).

art. 161. Y ni la Constitución ni ninguna ley orgánica han atribuido a este Tribunal competencia para conocer de la adecuación del ordenamiento interno al comunitario, por lo que dicha competencia debe entenderse comprendida dentro de la genérica y privativa del Poder Judicial (art. 117.3)» (fundamento jurídico 3º). Así, pues, las dudas que se susciten en torno a una eventual vulneración del Derecho Comunitario europeo por parte del Estado no pueden ser disipadas por el Tribunal Constitucional, ya que su control «compete a los órganos de la jurisdicción ordinaria, en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario, y, en su caso, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a través del recurso por incumplimiento (art. 170 TCEE)» (STC 64/1991, fundamento jurídico 3º).



CAPÍTULO IX

LA DOCTRINA GENERAL SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL EMPLEO DE FONDOS PÚBLICOS: EL ALCANCE DEL *PODER DE GASTO* DEL ESTADO

Excluida la posibilidad de que la normativa comunitaria y los artículos 149.1.3ª y 93 CE puedan servir para justificar la gestión centralizada de los Fondos Estructurales allá donde el Estado carezca de competencias *ratione materiae*, aún nos queda por averiguar si el Gobierno central puede recurrir a un tercer asidero jurídico que le permitiría, con alcance general, asumir la tarea de ejecutar tales Fondos, a saber: el ejercicio de su “poder de gasto” (*spending power*). No hay que olvidar que, según comprobamos en la Primera Parte de este trabajo, el instituto de los Fondos Estructurales opera con base en el principio de cofinanciación, de tal modo que las diferentes actuaciones programadas sólo reciben la correspondiente aportación comunitaria si cuentan, asimismo, con la asistencia financiera del Estado miembro. De ahí que en los planes de financiación del MCA y de los PO aparezca reflejada la participación comunitaria y nacional en relación con los diferentes ejes prioritarios, desglosándose además esta última entre la procedente de la Administración central y la autonómica. En este contexto, la cuestión esencial que ha de resolverse es la siguiente: ¿El hecho de que una determinada actuación vaya a realizarse merced a los recursos suministrados por el Estado justificaría, *sic et simpliciter*, que su gestión se encomiende a la Administración central con independencia de lo que resulte del bloque de la constitucionalidad en relación con la concreta materia afectada? Veamos cuál es la respuesta que ofrece la jurisprudencia constitucional.

IX.1 El “poder de gasto” no constituye un título competencial autónomo a favor del Estado

Pues bien, debe comenzarse reseñando que la premisa sobre la que se ha construido toda la jurisprudencia en la materia se funda en la aseveración de que la «*facultad de gasto público en manos del Estado “no constituye un título competencial autónomo” (Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre) que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía*; antes al contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso los Estatutos de Autonomía, hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias» (STC 95/1986, FJ 3º; el énfasis es nuestro)³⁶⁸.

Así, pues, nuestro ordenamiento constitucional rechaza en términos concluyentes que la “competencia siga al gasto”, por lo que el Gobierno central, al amparo de sus recursos financieros, no podrá asumir más funciones y tareas que las incluidas en su ámbito competencial, según queda éste delimitado en el bloque de la constitucionalidad. Sin embargo, a la hora de precisar las concretas directrices jurisprudenciales reguladoras de esta cuestión, resulta conveniente distinguir entre los supuestos en que los beneficiarios finales de las ayudas son determinados organismos públicos, particulares, empresas, cooperativas, asociaciones, etc. y aquellos otros, especialmente frecuentes en relación con el FEDER, en que los fondos canalizados a través de la programación comunitaria están destinados a la realización de

³⁶⁸ La bibliografía existente al respecto es muy abundante. Además de la que iremos citando a pie de página, cabe reseñar las monografías de M. Sánchez Morón *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas* y de C. I. Aymerich Cano *Ayudas públicas y Estado Autonomico*, así como las siguientes aportaciones a libros y revistas: J. Beltrán Aguirre: “El sistema de subvenciones centralizadas en el sector de la acción social y las Comunidades Autónomas. Comentario a la STC 13/1992, de 6 de febrero”, pág. 43 y ss.; G. Fernández Farreres: “La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, pág. 225 y ss; Lasarte/Ramírez/Aguallo: *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, págs. 573-638; A. Monreal Ferrer: “Potestad estatal de gasto y distribución de competencias”, pág. 70 y ss; J. Ramallo Massanet: “El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial”, pág. 403 y ss; L. Sánchez Serrano: “Ayudas comunitarias y distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, pág. 71 y ss.; L. Peñuelas i Rexach: “Facultad de gasto del Gobierno central, actividad de fomento y bases de la planificación general de la actividad económica”, pág. 521 y ss; J. Recaséns Calvo: “Los límites constitucionales de la actividad estatal de fomento en sectores económicos de competencia de las Comunidades Autónomas”, pág. 85 y ss; V. Tena Piazuelo: “Incidencia de la técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”, pág. 167 y ss.

obras de infraestructura³⁶⁹. Y es que estos últimos casos -antes que por las reglas generales sobre el poder de gasto relativas a la concreta materia afectada- se rigen por el singular método de distribución de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad a propósito de las obras públicas. Estos supuestos requieren, como es obvio, un tratamiento separado.

IX.1.1 *Las atribuciones estatales en materia de infraestructuras*

Más allá de las específicas materias competenciales que puedan verse afectadas por las medidas programadas, el Estado puede también operar sobre el particular con base en el título competencial, de naturaleza *transversal*, contenido en el artículo 149.1.24ª CE. De acuerdo con este precepto, el Estado ostenta la competencia exclusiva sobre: “Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma”. Por su parte, el Estatuto de Autonomía atribuye a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva sobre “las obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma de Andalucía cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma, y siempre que no tenga la calificación legal de interés general del Estado”.

Como se desprende de la sola lectura de la disposición, el artículo 149.1.24ª CE asume una fórmula de reparto competencial bastante inusual, que únicamente se reitera en relación con infraestructuras tales como puertos y aeropuertos (artículo 149.1.20ª CE), en cuya virtud una de las partes está en condiciones de determinar, de modo unilateral, cuál es el alcance de su propia competencia, al corresponderle fijar qué obra pública merece ser considerada “de interés general”. Se trata de materias respecto de las cuales el Estado ostenta lo que podemos calificar como *poder declaratorio*, en paralelo con la denominación que recibe en Canadá, el único Estado políticamente descentralizado que, según parece, conoce un mecanismo semejante de reparto competencial³⁷⁰. En efecto, la Sección 92 (10) (c) de la *British North American Act* atribuye a la Federación competencia sobre las obras que el Parlamento federal declare ser de interés general para Canadá (*general advantage of Canada*) o de interés para dos o más provincias. No obstante, «dado el anómalo carácter de este poder», en cuanto «está en conflicto con los principios clásicos del federalismo», lo cierto es que se halla en franco desuso, hasta el punto de haber sido únicamente utilizado en dos ocasiones en las últimas décadas³⁷¹.

³⁶⁹ En este sentido, Ordóñez Solís: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, pág. 258.

³⁷⁰ Cfr. X. Bernadí Gil: “Los nuevos poderes de las Comunidades Autónomas sobre los puertos de interés general”, pág. 107, nota 14.

³⁷¹ El dato y el entrecomillado proceden de Peter W. Hogg: *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Toronto, 1992. Véase, dentro del apartado “Transportation and Communication”, el epígrafe 22.8: “Works for the general advantage of Canada”.

Antes de abordar la cuestión esencial de determinar hasta dónde se extiende tal *poder declaratorio*, conviene hacerse eco de algunas consideraciones generales que ha vertido el Tribunal Constitucional a propósito de esta competencia estatal. Así, en primer término, y frente a la alegación de que se trataba de una competencia meramente instrumental³⁷², sostuvo el Alto Tribunal que «nada obliga a interpretar la competencia sobre “obras públicas” como una competencia puramente instrumental o adjetiva de otras competencias, pues en tal caso resultaría superflua su inclusión en los listados del art. 148.1 y del art. 149.1 CE» (STC 65/1998, fundamento jurídico 8º). Y, en segundo lugar, ha de subrayarse que «la Constitución no impone una interpretación que relegue el título relativo a las obras públicas a su mera construcción o financiación, y que no permita comprender» todas las cuestiones «íntimamente vinculadas a la obra pública» (STC 65/1998, fundamento jurídico 8º; y en idénticos términos la STC 132/1998, fundamento jurídico 3º). De ahí que en ambas Sentencias se entendiese que su competencia sobre “obras públicas” permitía al Estado la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de carreteras.

Pasando ya al examen de dicho *poder declaratorio*, debemos comenzar indicando que, ciertamente, en estos supuestos cabe hablar de una «facultad atribuida por la Constitución al Estado para definir el interés general» (STC 68/1984, fundamento jurídico 4º); facultad para la que dispone de un apreciable ámbito de libertad de configuración: «...puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por obras públicas de “interés general”, sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales (y muy singularmente el legislador) disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una carretera como de interés general...» (STC 65/1998, fundamento jurídico 10º; asimismo, en términos casi idénticos, la STC 40/1998, fundamento jurídico 17º). No obstante lo dicho, la circunstancia de que el Estado disponga de un amplio margen de maniobra para catalogar de interés general a una obra no entraña que esta tarea se convierta en una actividad puramente discrecional, no sujeta a ningún principio ni criterio directriz, ni mucho menos supone que la misma devenga una cuestión no justiciable, inmune –por ende– a todo control jurisdiccional.

Por lo que hace a la identificación de alguna directriz encauzadora de esta tarea, debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha negado que, en la cataloga-

³⁷² Un sector de la doctrina había igualmente sostenido su carácter instrumental, por lo que el contenido de este título debía determinarse en función de la materia sobre la que la obra incidiese. Respecto de ésta y otras interpretaciones del artículo 149.1.24ª CE, consúltese M. Beladiez Rojo: “Grandes infraestructuras. Régimen general”, pág. 3374 y ss.

ción de una obra pública como de interés general, sea determinante el criterio delimitador de competencias en la concreta materia afectada por la obra pública. Así, por ejemplo, respecto de obras hidráulicas ha excluido que la calificación de interés general dependa necesariamente del criterio territorial característico de la distribución de competencias en este sector material, pues, según afirmó en la STC 227/1988 refiriéndose al art. 149.1.24ª CE: «Este precepto, al reservar al Estado la competencia sobre las obras públicas de interés general, no utiliza un criterio territorial de distribución de competencias semejante al que establece en la regla 22ª del mismo artículo 149.1, por lo que no puede excluirse *a priori*, como el Gobierno vasco pretende, que puedan existir obras de interés general que afecten a las aguas que discurren íntegramente por el territorio del País Vasco» [fundamento jurídico 20º f)].

Y, sin embargo, aun cuando el concepto de “obras públicas de interés general” sea autónomo –y, en consecuencia, para su concreción no sea imprescindible acudir a las reglas competenciales que puedan existir acerca de la específica materia afectada-, ello no implica que éstas no jueguen algún papel, siquiera como principio o criterio interpretativo que auxilie en la elucidación de las posibles controversias. Así ha venido a confirmarlo con toda evidencia, en la STC 65/1998, el Tribunal Constitucional a propósito de la materia “carreteras”:

«Así pues, dado que el art. 148.1.5ª CE permite a las Comunidades Autónomas asumir competencia exclusiva sobre las carreteras “cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma”, y así lo han hecho efectivamente en sus Estatutos de Autonomía, de ello resulta que, *como regla general, estas carreteras no podrán ser declaradas de “interés general”*, al menos, a los efectos de su integración en la Red de Carreteras del Estado. Si bien no cabe descartar que, por excepción, carreteras de itinerario íntegramente autonómico puedan obtener esta calificación, dado que el criterio del “interés general” es de distinta naturaleza al puramente territorial que consagra el art. 148.1.5ª CE [...]

»De esta manera, el criterio del “interés general” viene a complementar el puramente territorial, sin excluirlo esencialmente, pero añadiendo al mismo una dimensión cualitativa...» (fundamento jurídico 11º; el énfasis es nuestro)

En cualquier caso, sea cual fuere la intensidad con que las específicas reglas competenciales de las materias afectadas reduzcan el margen de libertad del Estado, lo que sí resulta incuestionable es que éste no goza de inmunidad de jurisdicción. De acuerdo con la declaración ya efectuada en la STC 68/1984, la facultad estatal para definir el interés general, «concepto abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias, puede ser controlada, frente a posibles abusos y *a posteriori*, por este Tribunal» (fundamento jurídico 4º). Empero, ha de admitirse que la capacidad revisora de la noción de “interés general” que puede ejercer el Tribunal Consti-

tucional es bastante limitada³⁷³, por cuanto, de un lado, se limita a efectuar «un control *ex post* del entendimiento que de dicha categoría puedan tener los órganos estatales», sin que le corresponda «determinar *a priori*» las razones que permiten tildar de tal a una obra pública (STC 40/1998, fundamento jurídico 17º). Y, de otra parte y sobre todo, por la propia naturaleza del escrutinio que al Tribunal toca efectuar, ya que sólo le corresponde un control externo, en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad» (SSTC 40/1998, fundamento jurídico 17º y 65/1998, fundamento jurídico 10º). Cuáles sean esos márgenes es asunto que el Tribunal no ha tenido aún intención de abordar frontalmente, aunque de modo ocasional ha fijado los límites externos hasta donde puede llegar su control en el examen de si resultaba «injustificada y carente de fundamento» la decisión adoptada por el Estado (STC 40/1998, fundamento jurídico 21º). El Tribunal parece, así, evocar los tradicionales límites externos que aparecen en la jurisprudencia constitucional, a saber, el criterio de lo “irrazonable” o lo “arbitrario”, como frontera irrebalsable para los órganos estatales.

IX.1.2 *La delimitación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ejercicio del “poder de gasto”*

Como señalamos páginas atrás en el encabezamiento de este epígrafe, la doctrina constitucional se erige sobre un presupuesto irrefutable: el “poder de gasto” no constituye un título competencial autónomo, razón por la cual en nuestro ordenamiento queda suprimido *a radice* el criterio según el cual es posible que “la competencia siga al gasto”³⁷⁴. Es más; durante largo tiempo también se mostró apegado nuestro Tribunal Constitucional a la aplicación estricta de la otra vertiente de dicho aforismo, esto es, que “el gasto debe seguir necesariamente a la competencia”; lectura estricta que conduce a la prohibición de que un nivel de gobierno pueda proveer a la financiación de una tarea cuyo desempeño no le correspon-

³⁷³ Sobre la tendencia al *self-restraint* mostrada por el Tribunal en este ámbito, véase Salvador Sancho/Medina Guerrero/Caamaño Domínguez: “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en procesos competenciales”, pág. 175.

³⁷⁴ Sin embargo, la jurisprudencia constitucional de otros Estados políticamente descentralizados no ha excluido siempre de forma tan tajante dicha posibilidad. Así, en relación con alguna Sentencia de la Corte Costituzionale, un sector de la doctrina italiana llegó a afirmar que había seguido el principio «chi paga ha la competenza»; y, en los Estados Unidos, los límites del poder de gasto federal se ven desdibujados con motivo de la cláusula del bienestar general (véase M. Medina Guerrero: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, págs. 307-317 y 87-97, respectivamente).

da³⁷⁵. Ciertamente, en una primera etapa la jurisprudencia constitucional interpretó dicha máxima en el sentido de que la mera previsión de una subvención o ayuda en el Presupuesto estatal sólo era posible en la medida en que ostentase alguna competencia sobre la materia objeto de la financiación; de tal modo que resultaba imprescindible que el Estado esgrimiese algún título competencial que legitimase la sola concesión de la subvención, y ello por más que no se anudase a la misma ninguna facultad normativa o de gestión³⁷⁶.

Esta posición inicial fue, sin embargo, sustancialmente modificada a partir de la STC 13/1992; resolución que constituye, sin duda alguna, el punto de referencia obligado en la doctrina constitucional delimitadora de las subvenciones estatales. A partir de esta Sentencia, en efecto, se entiende que «el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes (art. 156.1 CE y art. 1.1 LOFCA). Por consiguiente, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica» (fundamento jurídico 7º). Argumentación que permite al Tribunal Constitucional concluir más adelante: «Es evidente que, en el sistema español de distribución territorial del poder, el Estado puede asignar sus recursos a cualquier finalidad lícita y que la definición de esta

³⁷⁵ Así sucede en Alemania, en donde “la Federación y los Länder asumen por separado los gastos que resulten del cumplimiento de sus tareas, siempre que la presente Ley Fundamental no disponga otra cosa” [primer párrafo del artículo 104ª de la Ley Fundamental de Bonn]. Sobre la experiencia alemana, puede consultarse M. Medina Guerrero: *La incidencia del sistema de financiación... cit.*, especialmente, págs. 179-182 y 217-218.

³⁷⁶ Así se desprende, en efecto, por ejemplo, de la STC 201/1988, que menciona varios títulos competenciales estatales como «habilitación constitucional» para el mero «otorgamiento de las subvenciones» (fundamento jurídico 2º). A su vez, la STC 75/1989 distingue el simple establecimiento de la subvención de otras facultades anejas a la misma: «Por consiguiente, la mera previsión de estas subvenciones y la regulación genérica de sus condiciones, al entrar dentro de la competencia del Estado de la ordenación general de la economía, no ha invadido las competencias de la Comunidad Autónoma...» (fundamento jurídico 4º). Y, en la misma línea, la STC 188/1989: «...la legitimidad constitucional del otorgamiento de subvenciones estatales, así como de su régimen normativo y de gestión, está condicionada al dato de que el Estado posea competencias para ello en la materia de que se trate» (fundamento jurídico 3º). Sobre esta corriente jurisprudencial, véase M. Medina Guerrero: “La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas”, pág. 79 y ss.

finalidad en la Ley de Presupuestos condiciona necesariamente la libertad de acción de aquellas instancias que hayan de utilizar estos recursos»; en el bien entendido, naturalmente, de que, en el caso de que la materia financiada sea competencia de las Comunidades Autónomas, «las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a la que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatutario de competencias, sin imponer a la autonomía política de las Comunidades Autónomas otros condicionantes que aquellos que resultan de la definición del fin o del uso que el Estado pueda hacer de otras competencias propias, genéricas o específicas» (*ibidem*).

En consecuencia, desde el año 1992 se considera constitucionalmente legítimo que el Estado emplee sus recursos a financiar cualquier materia, aun cuando carezca por entero de competencias sobre la misma, pero ello no le autoriza para atraer hacia sí absolutamente ninguna facultad aneja a la subvención, debiendo, por ende, limitarse a definir el destino genérico que habrá de darle a los recursos el nivel de gobierno competente sobre la materia³⁷⁷.

Sea cual fuere el juicio que merezca el viraje jurisprudencial acometido por la STC 13/1992, lo cierto es que esta resolución no pierde nunca la perspectiva de que el ejercicio abusivo del poder de gasto estatal puede servirle «para recuperar competencias normativas o de ejecución en los sectores subvencionados», provocándose así que «las competencias autonómicas exclusivas pasen a redefinirse o convertirse *de facto* en competencias compartidas con el Estado» (STC 13/1992, FJ 7º). De ahí que, precisamente a fin de conjurar ese riesgo, y desplegando un notable esfuerzo de síntesis de la ya entonces abundante jurisprudencia existente, esta STC 13/1992 descuelle por aportar, en su fundamento jurídico 8º, un esquema general de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo concerniente al ejercicio del poder de gasto. Esquema general que no ha dejado de utilizarse en todas y cada unas de las Sentencias que, desde entonces, han recaído sobre el tema que nos ocupa, por lo que su transcripción resulta poco menos que obligada.

«a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas

³⁷⁷ Pese a estas cautelas, se muestra crítico frente a esta innovación jurisprudencial G. Fernández Farreres: “La ordenación de los sectores económicos. El poder de gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas”, págs. 110-111. Una crítica más matizada se formula en M. Medina Guerrero: “Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: Algunas consideraciones en torno a la Sentencia 13/1992”, págs. 169-170.

materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

»b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermedio de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

»c) Un tercer supuesto es aquel en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

»d) El cuarto y último supuesto es aquel en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u Organismo de ésta dependiente con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: Que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y dis-

frute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».

Bajo este esquema vienen, prácticamente, a agotarse todos los posibles supuestos de controversia competencial que traen causa del ejercicio del poder de gasto, salvando los supuestos de realización de infraestructuras que analizamos en el anterior epígrafe. Un examen más detenido del modo en que esta doctrina general determina la articulación de las actuaciones estatal y autonómica nos permitirá afrontar con mayor fundamento el análisis del reparto de tareas en relación con los Fondos Estructurales.

IX.2 Las funciones que pueden desempeñar el Estado y las Comunidades Autónomas en el empleo de los fondos

IX.2.1 La regla general: el reparto de funciones en las situaciones competenciales más usuales.

Dada la configuración de los listados de competencias contenidos en los artículos 148 y 149 de la Constitución, el escenario más usual viene conformado o bien por una situación de concurrencia competencial en la que, frente a la competencia de la Comunidad Autónoma sobre una determinada materia, el Estado esgrime el artículo 149.1.13ª CE, o bien por una situación en la que el Estado ostenta la competencia sobre las “bases” y la “coordinación general”, correspondiendo a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de las bases [el supuesto b) de la STC 13/1992, fundamento jurídico 8º]. Con mucha menor frecuencia, se opondrá a la competencia estatal sobre la “legislación” relativa a una materia la competencia autonómica para proceder a su ejecución [el supuesto c) arriba transcrito]. Sea como fuere, en ambos supuestos – que son absolutamente predominantes- las facultades de ejecución recaen sobre las Comunidades Autónomas, de donde se desprende inequívocamente que nuestro sistema constitucional de distribución de competencias se inspira en el modelo centroeuropeo, de raíz germánica, del “Federalismo de ejecución” (*Vollzugsföderalismus*), en virtud del cual se tiende a centralizar las competencias legislativas a cambio de concentrar las facultades de ejecución en los niveles subcentrales de gobierno³⁷⁸.

³⁷⁸ Por todos, R. Jiménez Asensio: *Las competencias de ejecución de la legislación del Estado*, Instituto Vasco de Administración Pública/Civitas, Madrid, 1993, pág. 63 y ss.

Pues bien, dado que la gestión de los fondos públicos no entraña sino el ejercicio de una «competencia de mera ejecución» (por todas, STC 201/1998, fundamento jurídico 4º), se hace evidente que la distribución de funciones que más frecuentemente se produce en la práctica del Estado de las Autonomías consiste en que el Estado se encarga de regular los programas de subvenciones y ayudas hasta donde alcancen sus competencias sobre las “bases” o la “legislación”, mientras que las Administraciones autonómicas desempeñan la tarea de gestionarlas.

En lo que a la regulación de los fondos concierne, el Tribunal Constitucional intenta mantener un difícil equilibrio entre el respeto debido a la libre configuración de “lo básico” por el Estado y la también obligada atención a la competencia autonómica para desarrollar normativamente las bases. Necesidad de alcanzar una armónica ponderación de las competencias que hizo explícita por vez primera en la STC 152/1988: «... las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitren para alcanzar los fines de política económica general propuestos» (fundamento jurídico 4º). Pues bien, para la consecución de este objetivo, la jurisprudencia constitucional ha esbozado los perfiles de la “regulación esencial” que corresponde fijar al Estado, pretendiendo así evitar que la reglamentación central de las ayudas sea tan minuciosa que reduzca o anule por completo todo margen de maniobra de las Comunidades Autónomas en la materia objeto de la financiación; una regulación esencial que, de acuerdo con la STC 188/1989, resultaría deslindada por «la definición misma de las actividades subvencionadas, la forma y nivel o cuantía de las subvenciones y, en general, las condiciones esenciales para su otorgamiento» (fundamento jurídico 6º)³⁷⁹.

Importa notar, de otra parte, que las competencias normativas del Estado se ciñen a la regulación sustantiva de las subvenciones, por lo que escapa de su potestad reguladora la facultad de dictar normas de tramitación, que ha de corresponder, consecuentemente, a las Comunidades Autónomas. Así se sostendría inequívocamente en la STC 128/1999³⁸⁰, en donde refiriéndose a una disposición estatal que regulaba una fase de la tramitación de las subvenciones –la del otorgamiento o pago– afirmó el Tribunal Constitucional que una regulación de tal índole «conculcaría las competencias de la Comunidad Autónoma..., por cuanto ya hemos declarado en la

³⁷⁹ Sobre las competencias de reglamentación de las subvenciones, véase M. Medina Guerrero: “La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas”, págs. 84-87.

³⁸⁰ Véase el comentario que hace a esta Sentencia M. J. Terol Becerra: “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 1999”, págs. 261-263.

STC 69/1982, fundamento jurídico 2º, que las normas de tramitación “no son básicas ni de obligado respeto por parte de la Comunidad”» (fundamento jurídico 13º)³⁸¹.

Por lo que hace a la gestión, conviene precisar que la misma es susceptible de escindirse, a su vez, en una pluralidad de operaciones: la convocatoria de las ayudas, la recepción de las solicitudes, la verificación de sus datos, la selección de los beneficiarios, la tramitación, liquidación o pago de las subvenciones y, en fin, las actividades de inspección o control de los compromisos asumidos por aquéllos. Se trata, en suma, de actuaciones de diferente naturaleza, englobadas todas ellas en el concepto genérico de “gestión”, las cuales, sin embargo, en aquellos supuestos excepcionales en que se autoriza la intervención estatal, pueden fraccionarse y atribuirse aisladamente a diversos niveles de gobierno, permitiéndose así, ocasionalmente, la gestión compartida de los fondos. Pero sobre esto tendremos que volver en el siguiente Capítulo, al examinar el reparto de las tareas cuando son precisamente fondos europeos los que están involucrados. Bástenos, por tanto, en este momento con subrayar la firmeza con que la jurisprudencia constitucional ha negado que el Estado ostente una suerte de competencia general para controlar las subvenciones y ayudas³⁸². Ya en la STC 201/1988 se consideró que las «normas de control de la gestión autonómica de las subvenciones debe [...] considerarse un control exorbitante que invade la autonomía financiera de la Generalidad, excepto en lo que se refiere a la obligación de informar al final de cada ejercicio, pues esta previsión, además de ser conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad

³⁸¹ Y, acto seguido, proseguiría el Tribunal: «Criterio que hemos confirmado después, al señalar que “nada obsta, en principio, a que una Comunidad Autónoma dicte una disposición para la ejecución o aplicación en su territorio de una norma de Derecho comunitario, siempre que tenga la competencia sobre esa ejecución, en la materia de que se trate, y el contenido de la disposición no invada o menoscabe las competencias del Estado” (STC 79/1992, fundamento jurídico 6º G)». En esta línea, la STC 242/1999 ha venido a ratificar que las Comunidades Autónomas son competentes para establecer las prescripciones de tipo organizativo y procedimental precisas para la aplicación de la normativa subvencional (fundamento jurídico 11º, *in fine*). Y en la STC 190/2000 volvería a recordarse que las normas ordinarias de tramitación «no pueden considerarse normativa básica», por lo que su establecimiento por el Estado entraña la vulneración de las competencias normativas autonómicas [fundamento jurídico 11º d)]. Finalmente, en la STC 98/2001 también se ha negado que el Estado pueda abordar la reglamentación de esta materia con base en el artículo 149.1.18º CE, toda vez que este título competencial sólo le habilita a actuar respecto del procedimiento administrativo común, por lo que la regulación de los procedimientos administrativos especiales «es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración» [fundamento jurídico 8º b)].

³⁸² Por el contrario, en la STC 70/1997 sí ha entendido que su competencia de coordinación de la actividad económica habilitaba al Estado para fijar el listado de las explotaciones subvencionadas que debían ser objeto de control por parte de las Comunidades Autónomas (fundamento jurídico 5º). Sobre esta STC 70/1997, véase M. J. Terol Becerra: “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 1997”, pág. 177.

constitucional, no crea obstáculo alguno al ejercicio de las competencias autonómicas...» (fundamento jurídico 4º). De acuerdo con esta premisa, el control financiero de la Intervención General del Estado sólo alcanzará a las subvenciones que, excepcionalmente, sean gestionadas por la Administración central, encargándose la Intervención General de cada Comunidad Autónoma de fiscalizar las ayudas cuya gestión le ataña; mientras que, en lo que concierne al control externo, corresponderá también respectivamente a los Tribunales de Cuentas estatal y autonómicos, sin perjuicio de la necesaria coordinación que ha de haber entre ellos [STC 190/2000, fundamento jurídico 11 h); y, en términos muy semejantes, STC 98/2001, fundamento jurídico 8 k)]. Reparto de tareas a propósito del control financiero que, como tuvimos ocasión de ver en su momento, ha encontrado adecuado eco en el *Marco Comunitario de Apoyo (2000-2006) para las regiones españolas del objetivo 1*³⁸³.

IX.2.2 *La excepción: la gestión centralizada de los fondos. La interpretación estricta asumida por la jurisprudencia constitucional.*

A fin de matizar esta regla general de gestión autonómica de los fondos, que –como hemos visto– se deriva de forma natural de nuestro modelo de reparto competencial, ya la STC 95/1986 vino a apuntar unos supuestos excepcionales de gestión centralizada que operarían en los casos en que el Estado carece de competencias de ejecución en la materia:

«La gestión por el Estado de tales medidas –o, dicho con otras palabras, la reserva a órganos estatales de las actividades de ejecución orientadas al otorgamiento de los préstamos y auxilios económicos, previstos en la Ley y desarrollados en el Real Decreto discutido– sólo sería constitucionalmente admisible si, como antes hemos indicado, la gestión centralizada de los expresados incentivos económicos resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector» (STC 95/1986, fundamento jurídico 5º).

A partir de esta Sentencia, el reconocimiento de que, excepcionalmente, el Estado puede asumir la gestión de los fondos se consolidó en la jurisprudencia, siendo recogida, como hemos visto, en el supuesto d) del fundamento jurídico 8º de la STC 13/1992. Pues bien, a este respecto importa destacar en primer término el *carácter estrictamente tasado* de las circunstancias que permiten dicha centra-

³⁸³ *Vid. supra* el apartado 2 del Capítulo VII (“El control financiero”).

lización de la gestión. Y es que, según se desprende con nitidez de la jurisprudencia constitucional, cuando el Estado no se halla habilitado por carecer de competencias de ejecución, única y exclusivamente puede gestionar los fondos si ello resulta imprescindible para asegurar la efectividad de la medida dentro de la ordenación básica del sector, y para garantizar la igualdad de posibilidades en la obtención de los mismos a sus potenciales destinatarios, siendo al tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los recursos que se hayan asignado al sector. «En otro caso –esto es, si no concurre alguna de las citadas circunstancias- la regla general es la gestión autonómica o descentralizada de las subvenciones de acuerdo con la normativa estatal básica, debiendo transferirse a las Comunidades Autónomas los recursos estatales destinados a la financiación de las actividades que se fomenten bien sea mediante la fijación de criterios objetivos de reparto o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales (SSTC 95/1986, 152/1988, 201/1988, 75/1989 y 188/1989)» (STC 13/1992, fundamento jurídico 4°).

De ahí que, por más que la normativa comunitaria permita el establecimiento de Programas Operativos plurirregionales de tipo “horizontal”, no parece que la sola circunstancia de que las actuaciones previstas tengan un alcance suprarregional autorice al Estado a arrogarse facultades de ejecución de las diferentes medidas cuando no sea competente al respecto de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad. Pues la gestión centralizada de las ayudas no procede, estrictamente, más que en los concretos supuestos mencionados, sin que sea posible ampliar las causas legitimadoras de la intervención estatal. En esta línea, frente a la alegación del Abogado del Estado de que la gestión centralizada obedecía a la “necesidad de un tratamiento global de la promoción de la actividad [turística] en razón del interés general”, argumentaría el Tribunal Constitucional en la STC 75/1989: «...no cabe justificar una competencia estatal por la mera razonabilidad de la medida, ni por la conveniencia de adoptar estas medidas a nivel “supraautonómico”, ya que la persecución del “interés general” que representa el Estado “se ha de materializar `a través de´, no `a pesar de´ los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución” (STC 146/1986, de 25 de noviembre), excluyéndose así que el ámbito de competencias pueda ser extendido por meras consideraciones finalísticas» (fundamento jurídico 2°)³⁸⁴. Por consiguiente, el hecho de que, ante la dificultad de regionalizar ciertas actuaciones de naturaleza horizontal, pueda ser razonable y conveniente adoptar medidas de alcance supraterritorial no constituye, *per se*, un motivo suficiente que legitime la gestión centralizada cuando no concurren los supuestos excepcionales tantas veces aludi-

³⁸⁴ Doctrina que reitera en relación con las subvenciones estatales la STC 13/1992 (fundamento jurídico 4°).

dos³⁸⁵. Para decirlo en términos similares a los empleados en la citada STC 75/1989, argumentaciones de carácter “finalístico” de semejante tenor, lisa y llanamente, no autorizan a extender el ámbito competencial del Estado.

Por otra parte, conviene subrayar que el Tribunal Constitucional se ha decantado por efectuar una *aplicación estricta de esta doctrina*. Como quedó dicho líneas arriba, fue la STC 95/1986 la que vino a introducir en la jurisprudencia constitucional la existencia de unos circunstancias cuya concurrencia justificaría, de modo excepcional, la gestión centralizada de las subvenciones aun en supuestos en que el Estado careciera de competencias de ejecución; doctrina que se incorporaría en el apartado d) del fundamento jurídico octavo de la STC 13/1992. Con todo, esta última Sentencia no se limitó a reproducir mecánicamente lo ya sentado en anteriores resoluciones, sino que añadió unas restricciones o condicionamientos que, a la larga, distarían mucho de ser intrascendentes o superfluos, ya que han extremado el rigor con que el Tribunal Constitucional examina la efectiva concurrencia, en el caso en cuestión, de alguno de los supuestos excepcionales tantas veces mencionados. Así es; el reiterado fundamento jurídico 8 d), tras enumerarlos, añadió a propósito de la gestión centralizada: «Su procedencia en cada caso habrá de aparecer *razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate*» (el énfasis es nuestro). En suma, la Administración central sólo podrá asumir la gestión cuanto tales supuestos extraordinarios aparezcan «plenamente justificados» (STC 190/2000, fundamento jurídico 10º).

Que no resultan intrascendentes o superfluas dichas matizaciones es una valoración que cae por su propio peso tras analizar las más recientes Sentencias, pues en ellas claramente se pone de manifiesto cómo se ha extremado el rigor con el que el Tribunal Constitucional examina la efectiva concurrencia, en el caso en cues-

³⁸⁵ No puede, empero, dejarse sin reflejar en estas páginas la STC 146/1992, que constituye, sin duda, dentro de la jurisprudencia constitucional existente sobre el “poder de gasto” del Estado, un supuesto atípico –y, por ende, único, no susceptible de proyectarse a otros ámbitos, como lo acredita el que no se haya vuelto a repetir una Sentencia con similar alcance-. En dicha STC 146/1992, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad formulado contra la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales, se sostuvo la adecuación a la Constitución de la gestión estatal de las ayudas sobre la base de la peculiaridad de la materia concernida (“política regional”), trayéndose a colación para fundamentar la decisión, entre otros argumentos –como la preservación del principio de solidaridad *ex art. 138.1 CE*-, el alcance supraautonómico de las medidas: «En el supuesto de los incentivos regionales aparece razonablemente justificada y se deduce sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de las medidas de fomento (...) que la necesidad de velar por la unificación de los criterios de otorgamiento de los incentivos y la adecuada distribución de unos fondos y ayudas, actuando como mecanismos correctores de desequilibrios económicos interterritoriales, han de ser contempladas desde una dimensión supraautonómica, correspondiendo con ello a un órgano de la Administración del Estado la gestión de estos incentivos, como elemento necesario de su competencia en materia de política regional» (fundamento jurídico 3º).

tión, de las circunstancias excepcionales tantas veces mencionadas. Así, como veremos con más detalle en el siguiente Capítulo, la sola invocación del carácter horizontal o supraterritorial de las intervenciones y proyectos financiables no autoriza, ni mucho menos, a entender que resulta imprescindible la gestión centralizada para «asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional». Del mismo modo, también se ha procedido a una aplicación fortalecedora de la posición autonómica en relación con la causa legitimadora de la centralización consistente en evitar que se sobrepasen los fondos destinados al sector. En la STC 186/1999 se rechazó lacónicamente la alegación que el Abogado del Estado había formulado sobre el particular con el sencillo argumento siguiente: «Respecto al agotamiento de los fondos, también aquí hemos de coincidir con la representación de la Generalidad de Cataluña, puesto que, de existir proyectos de financiación prioritaria, pueden arbitrarse sistemas de cooperación que posibiliten el desplazamiento de fondos para atender a los mismos» (fundamento jurídico 10º)³⁸⁶.

Y, por último, para terminar ya con este apartado es ineludible dejar constancia de que la STC 242/1999 ha subrayado la efectividad del requisito de que debe justificarse la centralización de la gestión, exigiéndoselo expresamente a la norma estatal reguladora de las ayudas. En su fundamento jurídico 11º, refiriéndose a una de las Órdenes a través de la cual se implementó el Plan FUTURES, se afirmó sobre el particular: «La Orden tampoco contiene, en fin, justificación alguna sobre la centralización de la gestión, lo cual es una exigencia material, y no sólo formal, que no puede obviarse, pues debe ser valorada por este Tribunal si se pretende que la gestión administrativa, que en materias como ésta debe corresponder como regla general a las Comunidades Autónomas, corresponda legítimamente al Estado...».

³⁸⁶ En concreto, la representación de la Generalidad había apuntado que “la remisión de información sobre el cumplimiento del plan puede permitir técnicas diversas de modulación de las ayudas respetando siempre la gestión descentralizada” (véase el punto 2.d de los Antecedentes de la STC 186/1999).

CAPÍTULO X

LA COFINANCIACIÓN DE LAS ACCIONES PROGRAMADAS POR PARTE DEL ESTADO NO LE AUTORIZA A ATRAER HACIA SÍ LA GESTIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

X.1 La aplicabilidad de la doctrina del “poder de gasto” del Estado a los recursos movilizados en el marco del Derecho Comunitario

En línea de principio, la determinación de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas sobre los recursos económicos movilizados con base en la normativa comunitaria se efectúa conforme a las mismas reglas aplicables a las subvenciones estatales. Ya en la STC 79/1992 (FEOGA, Sección Garantía) se hizo hincapié en que los conflictos competenciales relativos a la gestión de estos fondos «son similares a aquellos que tienen por objeto disposiciones del Estado relativas a la concesión de ayudas económicas o subvenciones a los agricultores y ganaderos, con cargo a los Presupuestos estatales, como medidas de fomento del sector»; y que, de hecho, la «única diferencia esencial consiste en que, en los casos que ahora examinamos, los recursos destinados a las ayudas no son aportados por decisión del Estado, sino que provienen del FEOGA, Sección Garantía, de la CEE, es decir, son decididos y aprobados por la propia CEE, que regula su destino, su cuantía y las condiciones de otorgamiento de las ayudas». Diferencia que no entrañaba ningún obstáculo para que se aplicase la doctrina general sobre el “poder de gasto” estatal, habida cuenta de que, según la normativa entonces reguladora del reiterado Fondo, «la CEE mantiene sus relaciones financieras con los Estados miembros», de tal modo que las instituciones comunitarias «proceden cuando es preciso a distribuir los recursos utilizables entre los diferentes Estados y no entre otras entidades territoriales de ámbito inferior en las que cada uno de ellos esté organizado

territorialmente» (fundamento jurídico 2º)³⁸⁷. Por consiguiente, como insistiría el Tribunal en la STC 117/1992 refiriéndose a la doctrina sobre las subvenciones estatales, «este mismo esquema de distribución competencial es aplicable a la gestión de las ayudas económicas que provienen del FEOGA y se consignan en los Presupuestos Generales del Estado, pues el Derecho europeo no prejuzga tales extremos, sino que reconoce a los Estados miembros (salvo excepción) plena autonomía para ordenar la organización interna (y el procedimiento) destinada al desarrollo y ejecución del Derecho europeo conforme a las propias normas nacionales» (fundamento jurídico 2º)³⁸⁸. Y, en fin, para proseguir con una referencia acerca de un Fondo estructural, los «principios generales» del reparto de competencias a propósito de las subvenciones estatales «no resultan alterados por el hecho de que las ayudas sobre las que se traba el conflicto dispongan de financiación comunitaria, a través de la Sección Orientación del FEOGA» [STC 128/1999, fundamento jurídico 7º c)].

Pero si estos antecedentes jurisprudenciales ya revelaban de forma más que suficiente que la doctrina general sobre el “poder de gasto” del Estado podía encontrar aplicación respecto de las acciones cofinanciadas en el marco de la programación de los Fondos Estructurales, la reciente STC 98/2001 no ha venido sino a ratificar esta apreciación. En esta Sentencia, que resolvió un conflicto de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña contra la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 6 de febrero de 1997, por la que se aprobaron las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Plan de ahorro y eficiencia energética para el período 1997-1999, el Tribunal Constitucional no dudó en reiterar que los tantas veces citados criterios contenidos en la STC 13/1992 «no sufren alteración por el hecho de que la Orden impugnada prevea que pueda existir cofinanciación comunitaria, a través de los fondos FEDER» (fundamento jurídico 6º). Y, lo que es sin duda más importante, una vez reconocida la competencia de ejecución de la Comunidad Autónoma en la materia, argumentaría lo siguiente en relación con la participación de un órgano estatal (el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía) en la gestión de las subvenciones:

³⁸⁷ Como es sabido, desde el año 1990 se separan del Presupuesto del Estado aquellos créditos que no son ejecutados directamente por la Administración central. En consecuencia, a partir de entonces, las transferencias recibidas de los Fondos europeos para cofinanciar las acciones y proyectos de las Comunidades Autónomas se transfieren directamente a éstas, sin quedar reflejadas en el Presupuesto del Estado (véase D. Ordóñez Solís: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, pág. 269).

³⁸⁸ Y en la STC 148/1998, en relación con unas ayudas a la modernización y reconversión de buques pesqueros que eran objeto de cofinanciación nacional y comunitaria, se insistiría en que el esquema trazado en la STC 13/1992 no quedaba «alterado por el hecho de que se trate de subvenciones cofinanciadas por la Comunidad Europea» (fundamento jurídico 6º).

«El art. 12 regula la gestión económico-financiera de las ayudas, determinando que el IDAE actúe como entidad colaboradora (art. 81.5 de la Ley general presupuestaria) para la entrega y distribución de las ayudas, tanto de las financiadas con fondos estatales como de las cofinanciadas por el FEDER para las Regiones de Objetivo 1.

»Por cuanto venimos indicando, la intervención del IDAE vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña. Queda excluido de dicha vulneración el primer párrafo del apartado 1, relativo a las ayudas correspondientes a las Regiones de Objetivo 1, entre las que no se encuentra Cataluña» [fundamento jurídico 8º h)]

Como se desprende inequívocamente del pasaje transcrito, de haber sido la promotora del conflicto una Comunidad Autónoma incluida en el Objetivo núm. 1, se le habría reconocido su competencia para gestionar las subvenciones cofinanciadas por el FEDER, desplazando en consecuencia al Estado de su gestión. La proyección de la doctrina general a las intervenciones programadas por los Fondos Estructurales parece, por tanto, fuera de toda duda.

X.2 Las posibles peculiaridades del reparto competencial derivadas de la intervención comunitaria

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de abordar con alguna asiduidad los problemas competenciales suscitados específicamente en torno a los fondos europeos, que generalmente se han planteado respecto de los recursos utilizados en el marco de la política agraria comunitaria, ya en el ámbito de la política de mercados (SSTC 79/1992, 117/1992, 29/1994 y 70/1997), ya en la esfera de la política de estructuras (SSTC 213/1994 y 128/1999). Asimismo, cabe identificar otra Sentencia atinente a ayudas empleadas en la política común pesquera (STC 148/1998). Se trata, por tanto, de un número relativamente alto de resoluciones, lo que refleja que la instrumentación de tales fondos ha distado mucho de desenvolverse de forma pacífica.

Conviene, con todo, antes de descender al análisis detallado de la doctrina existente en la materia, poner el acento en que las controversias, aunque ocasionalmente han incidido en la ejecución normativa de las políticas comunitarias, se han centrado fundamentalmente en su *ejecución administrativa*. Así se puso de manifiesto en la primera decisión recaída sobre ayudas europeas, la STC 79/1992, que vino a resolver nada menos que quince conflictos de competencia acumulados relativos al FEOGA-Garantía: «En todos estos conflictos se discute la competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas litigantes, bien para adoptar las disposiciones de instrumentación de las ayudas en desarrollo o aplicación del derecho comunitario europeo, bien, *sobre todo*, para realizar las operaciones de gestión y pago

de las mismas en consideración de las solicitudes presentadas por sus eventuales beneficiarios» (fundamento jurídico 1º; el énfasis es nuestro). Veamos por separado el alcance de tales particularidades en los terrenos de la reglamentación y la gestión de las ayudas movilizadas en el marco comunitario.

X.2.1 *Las peculiaridades en el ámbito de la regulación de las subvenciones y ayudas.*

No debe, ciertamente, extrañar esta concentración de las disputas competenciales en la fase de gestión, pues, al fin y a la postre, ésta no trae causa sino de una de las “peculiaridades” que caracterizan a estos supuestos conflictuales en los que están involucrados los fondos europeos, a saber, que la finalidad y la forma en que han de emplearse estos recursos están ya determinadas o, al menos, predeterminadas por las instituciones comunitarias³⁸⁹, comprimiéndose por tanto, paralelamente, el ámbito sobre el que el Estado puede ejercitar sus competencias para fijar las bases o para dictar la legislación sobre la materia objeto de la financiación. Pero volvamos a la esencial STC 79/1992:

«Esas peculiaridades afectan, en primer lugar, a las competencias para regular las condiciones de otorgamiento de las subvenciones y su tramitación.

»En los presentes casos la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas, de su cuantía, de los posibles beneficiarios, e incluso de ciertos aspectos del procedimiento de tramitación de las solicitudes, empezando por el plazo de presentación, así como otras prescripciones de verificación y control, se contienen en los Reglamentos comunitarios que las disposiciones objeto de conflicto pretenden desarrollar y aplicar. (...) El margen para una normativa complementaria, de desarrollo o ejecutiva es muy estrecho y, por lo general, se limita a prescripciones de orden organizativo y procedimental, que resultan necesarias para instrumentar la concesión y pago de las ayudas dentro de los diferentes Estados miembros. Sólo en contadas ocasiones la legislación nacional puede complementar la normativa comunitaria europea aplicable a los casos de que tratamos, por remisión de ésta, con prescripciones de contenido sustantivo, relativas a la definición de los beneficios o a algunas condiciones, límites o suplementos de las ayudas» (fundamento jurídico 3º)

Por consiguiente, el escaso espacio de que a menudo se dispone para conformar normativamente el régimen jurídico de las ayudas, unido a la circunstancia de que en estos casos el Estado suele ostentar facultades normativas con base en su competencia sobre la “ordenación general de la economía”, explican por qué a me-

³⁸⁹ Algunas referencias al desarrollo normativo necesario para la ejecución de las ayudas europeas ofrece B. Sesma Sánchez: *Las subvenciones públicas*, págs. 256-258.

nudo las CCAA, sencillamente, no cuestionan la regulación estatal dictada sobre el particular³⁹⁰.

Pues bien, estas consideraciones pueden sin duda suscribirse en relación con las acciones cofinanciadas por la Comunidad Europea en el marco de la programación de los Fondos Estructurales. Así es; el contenido sustantivo de las diferentes actuaciones queda en buena medida delimitado, no ya por los Reglamentos reguladores de los diversos Fondos, sino por los Programas Operativos y, muy señaladamente, por los *Documentos de Programa*, de tal modo que no es excesivamente amplio el espacio que resta para implementar normativamente las medidas contempladas en el correspondiente PO. Bajo este prisma, y dado que la elaboración de los Documentos de Programa recae esencialmente sobre los Comités de Seguimiento, se hace evidente que la composición de dichos Comités resulta una cuestión fundamental para determinar el papel que el Estado y las Comunidades Autónomas juegan en la configuración del contenido sustantivo de las actuaciones. En el caso de que se opte por no incluir a las Comunidades Autónomas entre los miembros del pleno derecho de tales Comités –como sucede en diferentes Programas Operativos plurirregionales³⁹¹–, y por ende no participen adecuadamente en la definición material de las acciones, parece obvio que el Documento de Programa debería ajustarse estrictamente a las facultades normativas que pudiera ostentar el Estado sobre las materias competenciales afectadas, dejando así un margen suficiente para que las Comunidades Autónomas, en su caso, pudieran ejercer sus competencias de desarrollo normativo de las bases o de la legislación estatal.

Pero no terminan aquí las singularidades que caracterizan a las competencias normativas cuando se proyectan a las ayudas comunitarias. Otra peculiaridad digna de mención estriba en que, frente a lo que constituye actualmente la regla general, se

³⁹⁰ Valga como ejemplo la STC 70/1997: «Por último, ha de tenerse presente que la Comunidad Autónoma que promueve el conflicto no ha cuestionado la facultad del Estado para adoptar las normas reglamentarias antes mencionadas por las que se establece el régimen de las ayudas y, en particular, los requisitos para su otorgamiento. Lo que obvia el problema relativo a la determinación del sujeto competente para efectuar la oportuna traslación o el desarrollo en el ordenamiento español de la normativa comunitaria...» (fundamento jurídico 2º).

³⁹¹ Así, en los Programas Operativos “de mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo” (FEDER), “Iniciativa empresarial y formación continua” (FSE), “Lucha contra la discriminación” (FSE-FEDER), “Sistema de formación profesional” (FSE) y “Fomento del empleo”, las Comunidades Autónomas no aparecen mencionada como miembros permanentes de los respectivos Comités de Seguimiento, limitándose a apuntar que su participación tendrán lugar según las modalidades a definir en los reglamentos internos de los reiterados Comités. Por su parte, en el “Programa Operativo para la Sociedad de la Información” tan sólo se prevé que las Comunidades Autónomas «podrán participar en el Comité de Seguimiento a través de una representación como máximo de tres de las mismas, de forma rotativa».

permite al Estado que dicte expresamente normas innovadoras de carácter supletorio (art. 149.3 CE) aun cuando materialmente no ostente competencias, justificándose en lo fundamental esta posibilidad en una eventual pasividad de las CCAA en la regulación del procedimiento que pueda requerirse para acceder a los fondos comunitarios, lo que impediría a los potenciales beneficiarios residentes en su territorio percibir las pertinentes ayudas (STC 79/1992, fundamento jurídico 3º)³⁹². Y para concluir ya con las singularidades propias de la competencia estatal para normar el régimen de las ayudas europeas, ha de repararse en que, cuando la capacidad reguladora del Estado se fundamenta en su competencia para establecer las “bases” de una materia, la amplitud de su potestad normativa difiere en función de si la cofinanciación se realiza con sus propios recursos o con fondos autonómicos. Como es obvio, el hecho de que sean las Comunidades Autónomas las que provean a la financiación de los programas de ayudas comunitarios no entraña que no se sometan a la normativa básica fijada por el Estado, pero en este caso la regulación no puede ser tan incisiva o penetrante como la que podría adoptar en el supuesto de que fuesen sus propios fondos los empleados. Así se argumentaría sobre el particular en la STC 128/1999:

«Ahora bien, descartado este planteamiento, ciertamente la normativa básica estatal no presenta la misma virtualidad cuando opera sobre subvenciones que provienen de las partidas de los Presupuestos Generales del Estado, ya que a través de ellas el Estado ejerce sus opciones concretas de dirección de los diversos sectores económicos, que cuando se trata de financiación autonómica propia. Esta última... permite a las Comunidades Autónomas elegir sus propias opciones, atendiendo a sus especificidades de modo legítimo (...); intervenciones que, en la misma decisión, sometimos a ciertos límites, cuales son que “la regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad, que esa regulación en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ellas previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin, y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de los españoles” (STC 88/1986, fundamento jurídico 6º)» (fundamento jurídico 16º)

³⁹² Una de las principales críticas que se ha dirigido contra la STC 79/1992 se ha centrado, precisamente, en esta lectura centralizadora de la cláusula de supletoriedad. Véase J. V. Lorenzo Jiménez: “Comunidades Autónomas y FEOGA-Garantía (reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/92 de 28 de mayo)”, págs. 341-342; I. Lasagabaster Herrarte: “El ordenamiento jurídico comunitario y el principio de supletoriedad”, pág. 181 y ss. Este último autor ha vuelto recientemente a redoblar estas críticas sobre la STC 79/1992: “La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías”, pág. 69 y ss.

X.2.2 *La eventual centralización de la gestión de los fondos europeos.*

El examen de las diversas SSTC recaídas específicamente sobre la gestión de los fondos provenientes del Presupuesto comunitario revela que, en puridad, cuando el Estado no ostenta competencias de ejecución en la materia, hay un aspecto que deviene absolutamente determinante para considerar pertinente, o no, la centralización de la gestión: averiguar si los fondos comunitarios se cifran en una cantidad global y máxima asignada a los Estados miembros, o si, por el contrario, no tienen dicho tope. Pues, en el primer caso, prácticamente de forma automática –con la excepción que más adelante se verá– se entiende que concurre el tercero de los supuestos extraordinarios que permite que no se proceda a su territorialización (evitar que se sobrepase la cuantía global destinada al sector), justificándose así la centralización de la gestión³⁹³; mientras que, en el segundo, se llega con facilidad a la conclusión de que no se está en presencia de ninguno de tales supuestos³⁹⁴. Es decir, en cierto modo cabe afirmar que, en la práctica, otra “peculiaridad” de los conflictos resueltos por el Tribunal Constitucional en que están involucrados los fondos europeos estriba en que el examen de la posible concurrencia de los supuestos excepcionales que legitiman la gestión centralizada, prácticamente, se desenvuelve y agota en la constatación de si se ha fijado una cantidad máxima global para todo el territorio del Estado.

Pues bien, con independencia de que la eficacia de este criterio para justificar la actuación estatal parece haber menguado sustancialmente en la más reciente jurisprudencia constitucional³⁹⁵, a nadie se le oculta que el mismo constituye un elemento extraño en el procedimiento de programación que caracteriza a los Fondos

³⁹³ STC 79/1992, fundamento jurídico 4º.

³⁹⁴ Véase la STC 117/1992, fundamento jurídico 4º; o, sencillamente, se soslaya por entero toda referencia a los dos primeros supuestos (STC 70/1997, fundamento jurídico 3º).

³⁹⁵ Así, se ha rechazado de plano esta virtualidad en la STC 45/2001, cuyo fundamento jurídico séptimo dice así: «En consecuencia, por lo que al presente caso se refiere, el art. 93 *in fine* CE, se invoque o no en relación con el art. 149.1.3ª CE, a falta de otro fundamento, no legitima la atribución al Estado de la potestad de adoptar la decisión final en el expediente de asignación a los solicitantes de las cantidades de referencia y cantidades adicionales procedentes de la reserva nacional. En suma, la responsabilidad de que, con ocasión de estas operaciones, no se sobrepase el montante global garantizado al Reino de España, a fin de no incurrir en la consiguiente responsabilidad, no habilita al Gobierno de la Nación a ejercitar una competencia de ejecución que, según queda dicho, ha de corresponder a quien, por razón de la materia, le haya sido atribuida». Y si bien es cierto que esta Sentencia no versó específicamente sobre gestión de ayudas europeas, pues lo que estaba en juego era determinar la competencia para la asignación y reasignación de cantidades de referencia en el sector lácteo, no es menos verdad que la misma expresamente recurre a las líneas doctrinales establecidas por las Sentencias relativas a subvenciones comunitarias (véase su fundamento jurídico 8º, así como el fundamento jurídico 5º de la STC 95/2001).

Estructurales. De acuerdo con la lógica de su sistema de funcionamiento, siempre existe un tope máximo de recursos comunitarios por Estado: como ya vimos en su momento, la Comisión procede, primero, a un reparto indicativo de las dotaciones entre los Estados miembros, y, más tarde, en los planes de financiación que han de contener los MCA y los PO se desglosa dicha cuantía global entre los ejes prioritarios y las medidas previstos. Por lo tanto, la plena traslación de este criterio al mecanismo de los Fondos Estructurales podría incluso conducir al absurdo de que el Estado llegara a monopolizar su gestión, “bastándole” para ello con presionar en Bruselas para lograr únicamente la aprobación de Programas Operativos plurirregionales y resistirse a su territorialización. Su aplicación, por tanto, a las actuaciones contempladas en el marco de la programación de los Fondos Estructurales resulta más que discutible.

En realidad, lo que sucede es que este criterio lo ha utilizado el Tribunal Constitucional a propósito de ayudas comunitarias que siguen un procedimiento bien diferente. Efectivamente, lo ha empleado allí donde –como en los supuestos relativos a la política de mercados resueltos en las SSTC 79/1992, 117/1992 ó 70/1997- las subvenciones son decididas por los Estados miembros aplicando directamente las disposiciones comunitarias, sin que se produzca ninguna previa intervención de las autoridades de Bruselas; supuestos en los que, tal vez, la descentralización de la gestión sí pueda entrañar algún peligro de que se exceda la cantidad total fijada al Estado español en su conjunto, en el caso, obviamente, de que se haya establecido dicho tope. Por el contrario, el aludido riesgo se disipa en aquellos otros casos en que la concesión de las ayudas requiere, ineludiblemente, la previa elaboración de una programación nacional que debe contar con la aprobación de la Comisión. Pues, ciertamente, nada obsta a que en la fase de programación se incluyan ciertas reglas o previsiones en orden a la asignación territorial de las ayudas, eludiéndose así la eventualidad de que se supere el volumen global de recursos fijado para España. Y, como parece obvio, en estos casos en que la etapa de programación permite articular medidas al respecto, no parece de recibo que pueda invocarse la existencia de un volumen máximo de fondos como excusa legitimadora de la centralización de la gestión.

Ésta es, por lo demás, la conclusión a la que se llega tras analizar la jurisprudencia constitucional. Así se desprende, al menos, de la STC 148/1998³⁹⁶, en la que se abordó el tratamiento de los fondos que traían causa del Reglamento (CEE) núm. 4.028/86, del Consejo, relativo a acciones comunitarias para la mejora y la adapta-

³⁹⁶ Cfr: M. J. Terol Becerra: “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 1998”, págs. 239-240.

ción de las estructuras del sector pesquero y de la acuicultura, en cuya virtud se podía conceder ayudas a determinados proyectos cuando los programas nacionales correspondientes incluyesen la financiación oportuna y fuesen aprobados por la Comisión. La siguiente afirmación del Tribunal Constitucional, contenida en el fundamento jurídico 6º de la recién citada STC 148/1998, no parece dejar mucho espacio para la duda:

«Por tanto, nada justifica que la Secretaría General de Pesca Marítima pueda, haciendo uso de sus competencias de ordenación básica del sector pesquero (art. 149.1.19º CE), dirigirse a los armadores domiciliados en el País Vasco y denegarles la ayuda solicitada, pues tampoco concurre la circunstancia de la limitación de los fondos que de acuerdo con la STC 79/1992, fundamento jurídico 4º, permitiría centralizar la resolución y el pago de las ayudas, *ya que las dificultades que pudieran existir a ese respecto quedan determinadas a priori en los Programas Nacionales aprobados por la Comisión, lo que permite precisamente que los fondos estatales puedan territorializarse previamente...*» (el énfasis es nuestro)

Así, pues, en puridad, cuando de Fondos Estructurales se trata, si el Estado carece de competencias de ejecución en la materia, prácticamente no le queda más razón pretendidamente justificadora de la gestión centralizada que la dificultad de territorializar *a priori* los fondos. No en balde, como tuvimos ocasión de comprobar en la Primera Parte del trabajo³⁹⁷, la existencia de actuaciones de naturaleza horizontal difícilmente regionalizables fue el principal argumento esgrimido por el Gobierno central para lograr la aprobación de un elevado número de Programas Operativos plurirregionales en este período de programación.

Sucede, sin embargo, que la resistencia del Tribunal Constitucional a aceptar este tipo de consideraciones como legitimadoras de la centralización de la gestión de las subvenciones se ha acrecentado en la más reciente jurisprudencia. Así, en la STC 186/1999³⁹⁸, el Abogado del Estado defendió la gestión estatal de las ayudas previstas en el marco del *Plan de Promoción del Diseño Industrial* al entender que concurrían las circunstancias excepcionales que justificaban la centralización, apoyándose para ello en la argumentación de que el Plan, “como instrumento de política industrial, es esencialmente supracomunitario”, toda vez que “no se refiere a una determinada producción industrial o a un territorio específico, sino que incluye medidas de carácter horizontal, aplicables a cualquier sector de la industria, siendo lo determinante la ex-

³⁹⁷ *Vid. supra* los apartados V.4 y VI.2.

³⁹⁸ Véanse los comentarios que hacen a esta Sentencia L. Pomed Sánchez: “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en procesos competenciales”, pág. 197 y M. J. Terol Becerra: “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 1999”, págs. 222-223.

celencia del proyecto, con independencia de la localización de la empresa que lo sustenta” (fundamento jurídico 9º). El Tribunal Constitucional desbarató con toda contundencia esta pretensión de reconducir, en todo caso, las actuaciones de naturaleza horizontal a los supuestos legitimadores de la centralización de la gestión. El siguiente fragmento de la STC 186/1999 es de transcripción obligada:

«Tampoco puede admitirse como justificación de la gestión centralizada el argumento de que lo determinante para recibir la subvención es la excelencia de los proyectos, debiendo valorarse a tal efecto todos los que se presenten en el conjunto del territorio nacional, pues tal técnica conduciría, simplemente, a la distorsión del orden de competencias y, por ello, hemos declarado que “estas dificultades que pudieran existir, en primer lugar no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues, en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de una competencia” (STC 106/1987, fundamento jurídico 4º).

»Las posibles dificultades previas pueden salvarse mediante diversas técnicas. En primer lugar, mediante una “planificación” que determine los subsectores industriales o segmentos de las mismas y el tipo de proyectos que deben ser objeto de la actuación estratégica. La información que al respecto posea el Estado, junto con la proveniente de las Comunidades Autónomas, permite alcanzar criterios objetivos para distribuir territorialmente los fondos presupuestarios, con lo cual no tiene por qué producirse quiebras relevantes en la garantía de alcanzarse las mismas posibilidades de obtención de la subvención en todo el territorio nacional. Mediante esta técnica es posible también asegurar el principio de concentración y optimización de los recursos que reclama el Abogado del Estado y sin que ello conduzca inevitablemente a la gestión centralizada. En segundo lugar, mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación, a través de los cuales puede garantizarse la eficacia de las medidas que constituyen el objeto del Plan» (fundamento jurídico 10º)

Y, acto seguido, el Tribunal completaría su argumentación añadiendo que el hecho de que la concreta Orden Ministerial impugnada –dictada en ejecución del Plan- no contuviera unos «criterios rectores» que especificasen «el tipo de proyectos o los subsectores específicos en que debe concentrarse la inversión» no podía «conducir a que este Tribunal determine que la eficacia del Plan de Promoción de Diseño Industrial dependa de su gestión por el Estado» (STC 186/1999, fundamento jurídico 10º).

Huelga comentar la relevancia que esta doctrina puede tener en relación con los Programas operativos plurirregionales, ya que, en virtud de la misma, ni el carácter horizontal de las intervenciones previstas, ni una pretendida falta de precisión en la delimitación de los concretos subsectores concernidos o en el tipo de proyectos a financiar podrán ser utilizados como excusa para que, en la

implementación de tales programas, se aparte a las Comunidades Autónomas de la gestión de los fondos (tanto comunitarios como estatales), que deberán, consecuentemente, distribuirse territorialmente en los términos arriba transcritos. Y ello, sencillamente, porque, según la argumentación del Tribunal Constitucional, de la naturaleza horizontal de las medidas de fomento no se deriva, *sic et simpliciter*, la concurrencia de las circunstancias extraordinarias que permiten al Estado arrogarse su gestión. De una parte, a través del intercambio de información con las Comunidades Autónomas acerca de los específicos subsectores sobre los que recae la financiación, se está en condiciones de territorializar con base en criterios objetivos los fondos concernidos, evitándose así el incumplimiento de la garantía consistente en que han de obtenerse las mismas posibilidades de obtención de las ayudas en todo el territorio nacional. Y, asimismo, articulando mecanismos de cooperación y colaboración entre ambos niveles de gobierno, se asegura la efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector.

Pero hay más. La reciente STC 242/1999³⁹⁹ ha dado otra vuelta de tuerca en la línea de excluir que el pretendido alcance supraterritorial de las medidas sirva de fundamento para la centralización de la gestión. A propósito de una línea subvencional que, en el marco del Plan FUTURES, tomaba en consideración “el carácter interregional o transnacional del proyecto” o que éste fuera “de ámbito nacional o que afecte al territorio de más de una Comunidad Autónoma”, debió abordarse directamente el interrogante de si «la dimensión supraterritorial de las ayudas justifica el carácter completo de la regulación normativa y, sobre todo, la centralización de la gestión de las mismas». Pues bien, el Tribunal, en el fundamento jurídico 18º, trasladó al terreno de las subvenciones la doctrina pergeñada con anterioridad para otro ámbito:

«El Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas Entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial... es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993, cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación” (STC 243/1994, fundamento jurídico 6º)»

³⁹⁹ Véase M. J. Terol Becerra: “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 1999”, págs. 229-230.

Y, una vez sentado lo anterior, prosiguió el Tribunal: «Por cuanto se ha razonado, no puede admitirse que el otorgamiento de estas subvenciones, junto con todas las potestades administrativas de tramitación, quede reservado a órganos estatales, ya que no se ha aportado ninguna justificación que haga imprescindible la intervención estatal, más allá de la referencia al alcance supraterritorial de los proyectos» (fundamento jurídico 18º). En resumidas cuentas, el carácter supraautonómico de los proyectos o iniciativas a financiar no entraña, sin más, la puesta en juego de los supuestos excepcionales de centralización de la gestión, toda vez que es factible la gestión autonómica mediante la fijación de los pertinentes puntos de conexión, recayendo sobre el Estado la carga de argumentar la imposibilidad de que la misma se fraccione entre las Comunidades Autónomas y de que es, en consecuencia, necesaria la intervención estatal. Así viene a ratificarse en el fundamento jurídico 12º de esta misma STC 242/1999 en relación con determinadas subvenciones de las que podrían ser destinatarias agrupaciones de empresas, en el que se insistió en que se debía mantener el principio de la gestión autonómica: «... que las agrupaciones de empresa, en supuestos de supraterritorialidad, puedan resultar beneficiarias también de las ayudas, no supone quebranto del principio antedicho, ya que el mero enunciado de las mismas, entre los restantes destinatarios, no atrae hacia el Estado la competencia de gestión, máxime cuando cabe establecer los puntos de conexión necesarios para que se realice la gestión autonómica o, alternativamente, justificar su improcedencia para mantener la gestión centralizada».

Y, en fin, de la plena consolidación de esta línea jurisprudencial ya advierte el hecho de que fuera reiterada en la STC 190/2000 a propósito de un Plan Nacional de apoyo al sector textil. De nuevo, el Tribunal Constitucional sostendría que «la centralización de las funciones de normación y ejecución sólo pueden tener lugar [...] en supuestos excepcionales que aparezcan plenamente justificados, pues la regla ha de ser la de que las Comunidades Autónomas competentes desarrollen normativamente los Planes y los apliquen, incluso cuando su ejecución pueda tener un alcance supraterritorial, pues es responsabilidad del Estado en estos casos fijar los puntos de conexión que permitan la ejecución autonómica de las medidas...» (fundamento jurídico 10º). Razonamiento que, con apoyo explícito en la doctrina vertida en las SSTC 186/1999 y 242/1999, le llevaría obviamente a negar que criterios tales como la del interés o importancia de los proyectos o la circunstancia de que algunas ayudas tuvieran como beneficiarias a agrupaciones o asociaciones de empresas sirvieran para que el Estado asumiera su gestión⁴⁰⁰.

⁴⁰⁰ Asimismo negó tal alcance al criterio de obtención de “índices de tecnificación considerados competitivos”, recordando el argumento ya empleado en el fundamento jurídico 10º de la STC 186/1999, a saber, que «la necesidad de competir en mercados abiertos la tienen todas las empresas, sean o no del sector industrial, sin que tal hecho deba conducir a la necesaria intervención ejecutiva del Estado, ya que se produciría un vaciamiento de las competencias autonómicas en la materia afectada».

Pues bien, comoquiera que sea, esto es, aun admitiendo que la dificultad en territorializar *a priori* los fondos pudiese justificar la gestión centralizada, todavía habría que puntualizar y matizar cuál sea el alcance exacto de las facultades que la Administración Central puede arrogarse al respecto. Y es que, si se me permite la expresión, la jurisprudencia constitucional parece inspirarse en el principio de “intervención mínima” al delimitar las atribuciones estatales en este ámbito. Así es; en aquellas ocasiones en que ha fundamentado la gestión centralizada en la necesidad de evitar que se sobrepase el tope máximo fijado a las subvenciones comunitarias para el conjunto del Estado, ha apostillado que dicho objetivo puede lograrse con la sola atribución de la competencia para resolver los expedientes: «Ahora bien, que la resolución centralizada de los expedientes esté justificada no significa que también lo estén el resto de las operaciones de gestión. Éstas comprenden, además, la recepción de solicitudes, verificación de sus datos, tramitación, liquidación o pago de las ayudas y actividades de inspección o control del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios» (STC 79/1992, fundamento jurídico 4º). Y de este conjunto de actuaciones integrantes del concepto genérico “gestión” únicamente puede arrogarse la Administración Central, al socaire de su facultad de resolución de los expedientes, la función de pago de las ayudas. Y ello por tratarse «de operaciones de libramiento de fondos meramente instrumentales o accesorias al acto principal, que es el de concesión de la ayuda, es decir, de reconocimiento singularizado del derecho a percibirla por parte de los solicitantes. Elementales razones de eficacia administrativa (art. 103.1 CE) justifican esta opción, al igual que refuerzan la inversa cuando la resolución de las solicitudes corresponde a las Comunidades Autónomas» (STC 79/1992, fundamento jurídico 5º)⁴⁰¹. Así, pues, la adscripción a un determinado nivel de gobierno de la facultad de resolver los expedientes debe conllevar pareja la atribución de efectuar el pago de las ayudas (SSTC 213/1994, fundamento jurídico 9º y 70/1997, fundamento jurídico 3º).

En definitiva, aun en la hipótesis de que se diera por buena la gestión centralizada, la Administración del Estado ha de circunscribirse a las tareas de resolver los expedientes y proceder a la liquidación o pago de las subvenciones⁴⁰², sin que en modo alguno pueda admitirse que las otras actuaciones ejecutivas⁴⁰³ se atribuyan

⁴⁰¹ Sobre las debilidades de esta argumentación, véase G. Fernández Farreres: “La ordenación de los sectores económicos, el poder de gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas”, págs. 114-115.

⁴⁰² Como es obvio, si tal no fuera el caso, la resolución de los expedientes y el pago de las ayudas ha de corresponder a las Comunidades Autónomas: «Por consiguiente, el Estado debe poner a disposición de los servicios u organismos competentes de las Comunidades Autónomas los fondos necesarios para el pago de las ayudas, librándolos en el momento y en la cuantía que sea procedente para que aquellos servicios u organismos los abonen a los beneficiarios» (STC 79/1992, fundamento jurídico 5º).

⁴⁰³ De ahí que se recuerde con frecuencia que la determinación de los impresos oficiales o modelos de solicitud ha de corresponder a las Comunidades Autónomas [SSTC 70/1997, fundamento jurídico 4º; 242/1999, fundamento jurídico 11º y 98/2001, fundamento jurídico 8º b)].

«centralizadamente a órganos u organismos de la Administración del Estado o, menos aún, a unidades periféricas de los mismos» (STC 79/1992, fundamento jurídico 4º). Y es que, como prosiguió el Tribunal Constitucional en este mismo fundamento jurídico:

«Esas tareas pueden y deben ser llevadas a cabo por la Administración autonómica, pues no impiden ni dificultan de por sí la eficacia de las ayudas ni perjudican la igualdad de los solicitantes ni comportan riesgo alguno de que sobrepase la cuantía global máxima de los recursos asignados. Naturalmente, sin merma de la colaboración de esas Administraciones autonómicas con el órgano u organismo central que ha de resolver los expedientes. Es más, la atribución a las Comunidades Autónomas competentes de esas funciones de ejecución... se ve reforzada por la necesidad de evitar duplicidades burocráticas o el mantenimiento de Administraciones paralelas (SSTC 187/1988, fundamento jurídico 12º, y 13/1992, fundamento jurídico 7º) en tareas para las que no son indispensables, dado que la Administración territorial ordinaria en el sector de la agricultura y la ganadería debe ser la de las Comunidades Autónomas»

X.3 Conclusiones

Una vez examinada la jurisprudencia constitucional existente al respecto, pueden extraerse las siguientes consideraciones básicas sobre la gestión de los recursos públicos que se canalicen a través de la programación de los Fondos Estructurales.

1º De conformidad con la doctrina instaurada a partir de la STC 13/1992 (fundamento jurídico 7º), según la cual el Estado es libre para destinar sus fondos a cualquier finalidad, aun cuando no ostente *ningún título competencial en la materia* sobre la que recae la financiación, va de suyo que la Administración Central puede comprometer sus recursos presupuestarios a financiar cualquier medida en el marco de la programación de los Fondos Estructurales, responsabilizándose de este modo, *motu proprio*, de su cofinanciación. Así ha venido a reconocerlo expresamente el Tribunal Constitucional a propósito de uno de los Fondos Estructurales, la Sección Orientación del FEOGA, en la STC 128/1999: «(...) es doctrina de este Tribunal que el Estado “siempre podrá en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso) asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo tercero del Título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica” (STC 13/1992, fundamento jurídico 7º). Desde esta perspectiva, la autonomía presupuestaria del Estado, que le permite realizar políticas tendentes a alcanzar sus objetivos políticos, sociales y económicos, así como la libertad de escoger y priorizar las mismas, conduce a que pueda optar, legítimamente, por destinar a este programa comunitario una mayor o menor financiación» (fundamento jurídico 9º).

Ahora bien, en este supuesto de absoluta carencia de competencias en la materia, no parece, desde el punto de vista del Derecho interno, que la sola previsión de financiación estatal contenida en los Marcos Comunitarios de Apoyo y en los Programas Operativos apodere al Estado para *arrebat*ar competencias a las Comunidades Autónomas. Pues, como tantas veces hemos repetido, las facultades anejas al gasto –ya sean de carácter normativo o puramente de ejecución- precisan inexorablemente un título competencial que las ampare. Por consiguiente, y con independencia de qué concretas acciones estatales se contemplen o apunten en los documentos comunitarios so capa de su financiación, si, bajo el prisma del Derecho interno, el Estado no puede invocar competencia alguna, los recursos presupuestarios previstos para las específicas actuaciones –tanto estatales como comunitarios- habrán de ponerse a disposición de las Comunidades Autónomas para que procedan a la ejecución de las mismas. La Administración central, pues, al margen de las facultades coordinadoras que pueda ostentar en su condición de *autoridad de gestión* de los Programas Operativos, no podrán imponer a las Comunidades Autónomas más condicionantes que el uso genérico al que deban emplearse. A este respecto, ha de hacerse hincapié en que, de ningún modo, el Estado podría hacer depender la recepción de estos fondos al requisito de una cofinanciación autonómica, pues esta eventualidad ha sido declarada contraria a la autonomía financiera en el fundamento jurídico 11º de la STC 128/1999:

«En este sentido, el respeto a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige, en lo esencial, la garantía de dos principios complementarios: la territorialización de las partidas presupuestarias del Estado destinadas a estas finalidades estructurales, cuando sea posible realizarla (STC 79/1992), y la voluntariedad de la aportación financiera autonómica. En cuanto al primer principio, el Estado debe territorializar, por Comunidades Autónomas, todas las dotaciones presupuestarias relativas a las líneas de ayuda, o modalidades técnicas de las mismas, que decida financiar, y debe hacerlo mediante criterios objetivos relacionados con las orientaciones que persiga. En cuanto al segundo principio, las Comunidades Autónomas no está obligadas a aportar una financiación complementaria. Del mismo modo que el Estado, en virtud de su soberanía financiera, puede decidir las líneas que apoya y el volumen de su aportación, las Comunidades Autónomas pueden decidir, libremente también, contribuir financieramente o no a los mismos fines, pues su autonomía financiera se refiere a “su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades” (STC 13/1992, fundamento jurídico 7º). Sin embargo, la opción autonómica de cofinanciar o no el programa estatal no altera su derecho a la necesaria percepción de los fondos estatales que le correspondan para cada línea de ayuda o modalidad técnica que el Estado financie. De modo que no resultaría conforme con el orden constitucional de distribución de competencias condicionar la financiación estatal a una efectiva cofinanciación autonómica».

2º) La hipótesis antes contemplada es, sin embargo, verdaderamente excepcional, puesto que en la inmensa mayoría de las ocasiones el Estado siempre podrá esgrimir algún título competencial sobre la materia objeto de la intervención, aunque el mismo sólo le atribuya determinadas facultades de naturaleza normativa. En el caso de que las acciones programadas consistan en la construcción de infraestructuras, el problema de la gestión se disuelve en la determinación de quién sea competente para la realización de la pertinente obra pública de acuerdo con los específicos títulos competenciales que entran en juego en estos supuestos.

Y en el resto de los casos el Estado con facilidad podrá invocar al respecto “títulos competenciales transversales”, como, por citar un ejemplo descollante, el relativo a la “ordenación general de la economía”, directamente conectado con la competencia sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” *ex art. 149.1.13ª CE*. No obstante, de forma usual, la Administración central únicamente estará en condiciones de alegar facultades de carácter normativo (de conformidad con su competencia para fijar las “bases” o establecer la “legislación” de las pertinentes materias), lo que evidentemente le autoriza para regular las condiciones de concesión de las ayudas, su cuantía, sus posibles beneficiarios, etc. Unas atribuciones de índole normativa cuyo libre desenvolvimiento, sin embargo, puede quedar notablemente constreñido por el mayor o menor grado de detalle que se alcance en los *Complementos de Programa* al precisar las concretas actuaciones que vienen a desarrollar las medidas descritas genéricamente en los Programas Operativos.

Así, pues, por regla general, en consonancia con la tendencia del orden constitucional de competencias a concentrar las facultades de ejecución en los entes subcentrales, corresponderá a las Comunidades Autónomas la aplicación de las actuaciones programadas. En esta hipótesis usual de falta de competencias ejecutivas, y habida cuenta del específico *modus operandi* que caracteriza a los Fondos Estructurales, el principal asidero al que recurre el Gobierno central para asumir su gestión no es otro que apelar a la dificultad de regionalizar *a priori* las acciones de tipo horizontal, fomentando así la elaboración de Programas Operativos plurirregionales. Con ello, ciertamente, no se está en realidad más que utilizando una posibilidad que, aun de modo excepcional, abre a los Estados miembros las instituciones comunitarias. Ahora bien, el dato de que el Derecho comunitario permita tales Programas no cohonesto, sin más, bajo el prisma del Derecho interno, toda acción que la Administración central se reserve a su amparo. Pues, como es palmario, lo que en modo alguno puede considerarse conforme al orden constitucional de competencias es que, al socaire del carácter horizontal de dichos Programas, el Estado atraiga hacia sí la gestión de los fondos que a su través se movilicen aun careciendo de facultades de ejecución en la materia. Y es que, en verdad, de esto aceptarse, lo que ocurriría de

hecho en la práctica es que, siquiera de un modo indirecto o velado, estaría tomando carta de naturaleza una nueva circunstancia excepcional justificadora de la gestión centralizada, no contemplada obviamente en la jurisprudencia constitucional: el carácter más o menos fácilmente regionalizable –en cuanto concernientes a “políticas de tipo horizontal”- de los diversos sectores afectados por la programación y de las concretas medidas previstas sobre ellos. Pero, naturalmente, las dificultades que, en orden a la territorialización de los fondos, pueda plantear el aludido carácter horizontal de las acciones o la dimensión suprarregional de los proyectos a financiar (SSTC 186/1999, 242/1999 y 190/2000) no pueden legitimar la asunción por parte del Estado de atribuciones al margen de lo establecido en el bloque de la constitucionalidad.

Todo ello sin olvidar, de otra parte, la marcada preferencia que muestra la normativa comunitaria por concentrar las actuaciones en el ámbito regional, como se desprende del art. 18.1 del Reglamento General: “Las intervenciones cubiertas por un marco comunitario de apoyo revestirán por regla general la forma de un programa operativo integrado por región...”. Por lo tanto, el propio Derecho comunitario parte de la premisa de que la *praxis* usual –e, incluso, deseable-, debe consistir en la territorialización de los fondos en los pertinentes Programas Operativos regionales. Pero, de no ser así, durante la fase de ejecución de las actuaciones programadas se ofrecen reiteradas oportunidades para que, incluso en el marco de un Programa plurirregional, se concierten entre el Estado y las Comunidades Autónomas medidas que permitan dicha territorialización sin que se merme la eficacia en la aplicación de los fondos (*v. gr.* establecimiento de puntos de conexión, intercambio de información entre el Estado y las Comunidades o la instauración de otras prácticas cooperativas). Medidas que, conviene subrayar, viene exigiendo el Tribunal Constitucional por más que se invoque una pretendida dificultad en la articulación de las mismas para defender la gestión centralizada de los fondos, puesto que, como ya sabemos, consideraciones de este tenor no pueden, en modo alguno, legitimar la presencia de la Administración central allá donde no tenga competencias para ello.



BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, J. F.: “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de subvenciones agrícolas. En particular, el régimen competencial de las ayudas procedentes del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola”, *RJN*, núm. 24, 1997, pág. 191 y ss.
- ANASTOPOULOS, J.: *Les aspects financiers du fédéralisme*, L.G.D.J., Paris, 1979
- ANDERSON, Jeffrey J.: “Germany and the Structural Funds: Unification Leads to Bifurcation”, *Cohesion Policy and European Integration* (Liesbet Hooghe), Oxford University Press, 1996, pág. 163 y ss.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “El Derecho de la Unión Europea y la distribución de competencias”, *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1999, pág. 243 y ss.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA/GONZÁLEZ VEGA/ FERNÁNDEZ PÉREZ: *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Eurolex, Madrid, 1999
- ANZON, Adele: “Le Regioni in balia del diritto comunitario?”, *Giur. cost.*, 1996, pág. 1062 y ss.
- ARMSTRONG, Harvey W.: “The Role and Evolution of European Community Regional Policy”, *The European Union and the Regions* (Jones/Keating, ed.), Clarendon Press, Oxford, 1995, pág. 23 y ss.
- ARNOLD, Rainer: “Das «Kooperationsverhältnis» zwischen Europäischen Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht in der Zukunft”, *Bundesverfassungsgericht* (Michael Piazzolo, Hrsg.), v. Hase & Koehler Verlag, Mainz/München, 1995, pág. 273 y ss.
- ASTOLA MADARIAGA, J.: “Las Regiones en la Unión Europea”, *REDC*, núm. 45, 1995, pág. 95 y ss.

- AYMERICH CANO, C. I.: *Ayudas públicas y Estado Autonómico*, Universidad de la Coruña, 1994
- BACIGALUPO SAGGESE, M.: “Garantías constitucionales de los Länder alemanes en la fase ascendente de presuntas extralimitaciones competenciales comunitarias”, *GJ*, julio/agosto 1995, pág. 21 y ss.
- BALBONI, Enzo/PAPA, Alberto: “Regolamenti comunitari e ripartizione costituzionale delle competenze: verso nuove frontiere?”, *Le Regioni*, 1988, pág. 352 y ss.
- BAÑO LEÓN, J. M.: *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, IVAP, Valencia, 1987
- BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.): *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas-Junta de Andalucía, Madrid, 1993
- BELADIEZ ROJO, M.: “Grandes infraestructuras. Régimen general”, en *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, Tomo IV, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1997, pág. 3371 y ss.
- BELTRÁN AGUIRRE, J. L.: “El sistema de subvenciones estatales centralizadas en el sector de la acción social y las Comunidades Autónomas. Comentario a la STC 13/1992, de 6 de febrero”, *RVAP*, núm. 34, 1992, pág. 265 y ss.
- BERMANN, G. A.: “Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States”, *Colum. L. Rev.*, núm. 94, 1994, pág. 331 y ss.
- BERNADÍ GIL, X.: “Los nuevos poderes de las Comunidades Autónomas sobre los puertos de interés general”, *RVAP*, núm. 52, 1998, pág. 101 y ss.
- BIFULCO, Raffaele: *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 1995
- BLANKE, Hermann-Josef: *Föderalismus und Integrationsgewalt. Die Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Italien und Belgien als dezentralisierte Staaten in der EG*, Duncker&Humblot, Berlin, 1991
- BONADUCE, Anna/MAGNATTI, Piera: “Italien”, en *Politiknetzwerke und europäische Strukturforndsförderung* (Hubert Heidel, Hrsg.), Leske+Budrich, Opladen, 1996, pág. 230 y ss.
- BOXSTAEL, Jean-Louis van: “La participación de las Comunidades y las Regiones belgas en la elaboración y ejecución de decisiones de la Unión Europea”, *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, IVAP, pág. 273 y ss.

- BUHOLZER, René: “The Role of the Regions and the ‘Partnership Principle’ in the Structural Policy”, *Decision Rules in the European Union. A Rational Choice Perspective* (Moser/Schneider/Kirchgässner, ed.), MacMillan Press, London, 2000, pág. 134 y ss.
- BULLMANN, Udo: “The Politics of the Third Level”, *The Regional Dimension of the European Union* (Charlie Jeffery, ed.), Frank Cass, London/Portland, 1997, pág. 3 y ss.
- BUSTOS GISBERT, R.: “Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos. El acuerdo de 30 de noviembre de 1994”, *REDC*, núm. 45, 1995, pág. 153 y ss.
- BUSTOS GISBERT, R.: “Cuestiones planteadas por la jurisprudencia constitucional referente a la ejecución y garantía del cumplimiento del Derecho Comunitario”, *RIE*, vol. 20, núm. 2, 1993, pág. 583 y ss.
- BUZELAY, Alain/GAILLARDIN, Jean Luc: *La politique régionale communautaire. Une analyse en termes de cohérence*, Presses Universitaires de Nancy, 1983
- BUZELAY, Alain/HANNEQUART, Achille: *Problématique régionale et cohésion dans la Communauté Européenne*, Economica, Paris, 1994
- CALLIESS, Christian: *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*, 2. Auflage, Nomos, Baden-Baden, 1999
- CARANTA, Roberto: “I rapporti tra Regione e Comunità europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali”, *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, núm. 6, 1997, pág. 1219 y ss.
- CARUSO, Francesco: “Le procedure di finanziamento”, en *La riforma della pubblica amministrazione (atti delle Commissioni e dei Comitati di studio). Volume VI. La pubblica amministrazione e l’Europa*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1994, pág. 232 y ss.
- CIENFUEGOS MATEO, M.: “La intervención de las Comunidades Autónomas en cuestiones relativas a las Comunidades Europeas a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, *Autonomías*, núm. 22, 1997, pág. 155 y ss.
- COBO MAYORAL, R.: “La nueva etapa de aplicación de los Fondos Estructurales en España: el Marco Comunitario de Apoyo de las regiones Objetivo nº 1 para el período 1994-1999”, *EJ*, núm. 29, 1994, pág. 5 y ss.
- COEN, Leopoldo: “Sussidiarietà e giustizia costituzionale nei rapporti tra Stato e Regioni”, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali* (a cura di Rinella/Coen/Scarciglia), Cedam, Padova, 1999, pág. 195 y ss.
- CONEJOS I SANCHO, J.: “Los Fondos Estructurales de las Comunidades Europeas: aplicación en España y participación regional”, *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993, pág. 327 y ss.

- CORDERO MESTANZA, G.: “El Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999 para las regiones españolas incluidas en el Objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales Europeos: características e implicaciones financieras para las Administraciones Públicas españolas”, *Cuadernos de Actualidad. Hacienda Pública Española* 9/1994, pág. 397 y ss.
- CORTECERO MONTIJANO, J. A.: “El principio de solidaridad en la financiación de las Comunidades Autónomas”, *Presupuesto y gasto público*, núm. 5, 1991, pág. 105 y ss.
- D’ATENA, Antonio: *Le Regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, Milano, Giuffré, 1981
- D’ATENA, Antonio: “Prospettive del regionalismo nel processo di integrazione europea. (Il problema dell’esecuzione e dell’attuazione delle norme comunitarie)”, *Giur. cost.*, 1989, pág. 2158 y ss.
- D’ATENA, Antonio: “Die Entwicklungsstufen der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung regional und föderal gegliederter Staaten”, en *40 Jahre Römische Verträge – Von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Union* (Horn/Baur/Stern, Hrsg.), Walter de Gruyter, Berlin-New York, 1998, pág. 45 y ss.
- DÄUMER, Michael: “Die Rolle der Länder als Partner bei der Planung und Umsetzung der EU-Strukturpolitik”, *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU* (Rolf Caesar, Hrsg.), Nomos, Baden-Baden, 1997, pág. 239 y ss.
- DE LA FUENTE SANTORCUATO, A./RAMÍREZ SENTÍN, F.: “Transferencias de los Fondos Estructurales a las Comunidades Autónomas”, *Presupuesto y Gasto Público* 11/1993, pág. 43 y ss.
- DE MARCOS, Ana: “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, *DA*, núm. 240, 1994, pág. 265 y ss.
- DE RYNCK, Stefaan: “Europe and Cohesion Policy-Making in the Flemish Region”, *Cohesion Policy and European Integration* (Liesbet Hooghe, ed), Oxford University Press, 1996, pág. 129 y ss.
- DESIDERI, Carlo: “Italian Regions in the European Community”, *The European Union and the Regions* (Jones/Keating, ed.), Clarendon Press, Oxford, 1995, pág. 65 y ss.
- DOUAT, E.: *Finances publiques. Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, PUF, París, 1999
- DUARTE, Maria Luísa: *A teoria dos poderes implícitos e a delimitação da competências entre a União Europeia e os Estados-Membros*, Lex, Lisboa, 1997
- DURAND, Anne-Françoise: *La participation des Communautés Autonomes espagnoles a la programmation des interventions structurelles communautaires*, Rennes, 1995 (original no publicado)

- DURAND, Anne-Françoise: “La fase de programación de las intervenciones de los Fondos Estructurales Comunitarios”, *RAAP*, núm. 30, 1997, pág. 245 y ss.
- DUSAUSOY, F.: “Las intervenciones del FEOGA- Orientación tras la revisión de los Reglamentos de los Fondos Estructurales”, *EJ*, núm. 20, 1993. Pág. 5 y ss.
- ELORZA CAVENGT, J.: “Cohesión Económica y Social”, *GJ*, núm. 114, 1992, pág. 155 y ss.
- EMBID IRUJO, A.: “El marco legal español y comunitario de la financiación de las obras hidráulicas”, *RarAP*, núm. 11, 1997, pág. 11 y ss.
- ENGEL, Christian/ VAN GINDERACHTER, Joseph: *Le pouvoir régional et local dans la Communauté Européenne*, Pedone, Paris, 1992
- EPINEY, Astrid: “Gemeinschaftsrecht und Föderalismus: «Landes-Blindheit» und Pflicht zur Berücksichtigung innerstaatlicher Verfassungsstrukturen”, *EuR*, Heft 3, 1994, pág. 301 y ss.
- ESTELLA DE NORIEGA, A.: “La paradoja de la subsidiariedad: reflexiones en torno a la jurisprudencia comunitaria relativa al artículo 3B (2) del Tratado de la Comunidad Europea”, *REDA*, núm. 101, 1999, pág. 71 y ss.
- EVERLING, Ulrich: “Brauchen wir ‘Solange III’?”, *EuR*, 1990, pág. 195 y ss.
- EVERLING, Ulrich: “Subsidiaritätsprinzip und «ausschließliches» Gemeinschaftsrecht – ein «faux problème» der Verfassungsauslegung”, *Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag* (Joachim Burmeister, Hrsg.), C. H. Beck, München, 1997, pág. 1227 y ss.
- FÄRBER, Gisela: “Regionen in der Finanzverfassung der Europäischen Union –Probleme und Reformvorschläge”, *StuW* 4/1996, pág. 379 y ss.
- FELD, Lars P./KIRCHGÄSSNER, Gebhard: “Omne Agens Agendo Perficitur: The Economic Meaning of Subsidiarity”, *Maastricht: Monetary Constitution Without a Fiscal Constitution?* (R. Holzmann, ed.), Nomos, Baden-Baden, 1996, pág. 195 y ss.
- FELD, Lars P./KIRCHGÄSSNER, Gebhard: “Fiskalischer Föderalismus”, *WiSt*, Heft 2, 1998, pág. 65 y ss.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: “La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *REDC*, núm. 38, 1993, pág. 225 y ss.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: “La ordenación de los sectores económicos. El poder de gasto del Estado y de las Comunidades Autónomas”, *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1999, pág. 163 y ss.

- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, P.: “La disponibilidad de fondos comunitarios en 1999”, *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1999, pág. 495 y ss.
- FISCHLER, Thomas/SCHLEY, Nicole: *Europa föderal organisieren*, Europa Union Verlag, Bonn, 1999
- FRANZMEYER, Fritz/SEIDEL, Bernhard/WEISE, Christian: *Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988. Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1993
- FRAZER, Tim: “The New Structural Funds. State Aids and Interventions on the Single Market”, *ELR*, vol. 20 n° 1, 1995, pág. 3 y ss.
- FROWEIN, Jochen Abr.: “Das Maastricht-Urteil und die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit”, *ZaöRV* 1994, pág. 1 y ss.
- FUCHS, Gerhard/ WOLF, Hans-Georg.: “Towards Regional Convergence in the European Information Society”, *JEI*, vol. 21, núm. 1, 1998, pág. 71 y ss.
- FUENTES GARCÍA, J.: “Análisis de los instrumentos estructurales en la Unión Europea. Fuentes documentales y recopilación bibliográfica”, *RCG*, núm. 32, 1994, pág. 243 y ss.
- GARCÍA MORALES, M. J.: *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*, McGraw-Hill, Madrid, 1998
- GERSTENLAUER, Hans-Georg: “German Länder and the European Community”, *The European Union and the Regions* (Jones/Keating, ed.), Clarendon Press, Oxford, 1995, pág. 191 y ss.
- GIL ANTÓN, A.: “La Administración Local ante la CEE: Ayudas estructurales”, *Noticias/C.E.E.*, núm. 78, 1991, pág. 115 y ss.
- GÓMEZ BARAHONA, A.: “La participación de las Comunidades Autónomas y Entes Locales en la política regional comunitaria”, en *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Ed. Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A I.: “Competencias estatales y autonómicas en relación con los Fondos Estructurales comunitarios”, *La Constitución Española en el ordenamiento comunitario europeo (I). Volumen I*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995, pág. 787 y ss.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A./GROSSI SAMPEDRO, B.: “Los fondos autonómicos de solidaridad: el FCI y el FEDER”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 137, 1996, pág. 69 y ss.
- GÖTZ, Volkmar/HECKER, Michael: “Il principio di sussidiarietà nel diritto costituzionale tedesco con particolare riferimento alla sua dimensioni federale”, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali* (a cura di Rinella/Coen/Scarciglia), CEDAM, Padova, 1999, pág. 45 y ss.

- GOUCHA SOARES, António: *Repartição de competências e preempção no Direito Comunitario*, Cosmos, Lisboa, 1996
- GRABITZ/HILF: *Das Recht der Europäischen Union. Kommentar*, Band 1, Amsterdamer Fassung, Beck, München
- GROTE, Jürgen R.: “Cohesion in Italy: A View on Non-Economic Disparities”, *Cohesion Policy and European Integration* (Liesbet Hooghe, ed.), Oxford University Press, 1996, pág. 256 y ss.
- HÄDE, U.: *Finanzausgleich*, J. C. B. Mohr Tübingen, 1996
- HARTLEY, Trevor C.: *Constitutional Problems of the European Union*, Hart, Oregon, 1999
- HARTWIG, Matthias: “Die zukünftige Position des Bundesverfassungsgerichts im staatsrechtliche Gefüge der Bundesrepublik Deutschland”, *Das Bundesverfassungsgericht* (Michael Piazolo, Hrsg.), v. Hase & Koehler Verlag, Mainz-München, 1995, pág. 165 y ss.
- HEINELT, Hubert: “Perspektiven und Probleme der Strukturfondsförderung”, en *Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten*, Leske+Budrich, Opladen, 1996, pág. 17 y ss.
- HEINELT, Hubert: “Die Strukturfondsförderung – Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union”, en *Politiknetzwerke...*, *cit.*, pág. 17 y ss.
- HELD, Gerd/SÁNCHEZ VELASCO, Amat: “Spanien”, en *Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung* (Hubert Heinelt, Hrsg.), Laske+Budrich, Opladen, 1996, pág. 253
- HERDEGEN, Matthias: “After the TV Judgment of the German Constitutional Court: Decision-Making within the EU Council and the German Länder”, *CML Rev.*, 1995, pág. 1369 y ss.
- HILF, Meihard: “Umweltabgaben als Gegenstand von Gemeinschaftsrecht und –politik”, *NVwZ* 1992, pág. 105 y ss.
- HOOGHE, Liesbet: “Belgian Federalism and the European Community”, *The European Union and the Regions* (Jones/Keating, ed.), Clarendon Press, Oxford, 1995, pág. 135 y ss.
- HOOGHE, Liesbet: “Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission”, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, 1996, pág. 89 y ss.
- HOOGHE, Liesbet: “EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism”, *JCMS*, 1998, pág. 457 y ss.
- HOOGHE, Liesbet/MARKS, Gary: “«Europe with the Regions»: Channels of Regional Representation in the European Union”, *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 26, 1996, pág. 73 y ss.

- HUBER, Wolf: "EU-Regionalpolitik und das Prinzip der Partnerschaft", *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß* (Standigl/Fischler, Hrsg.), Wilhelm Braumüller, Wien 1996, pág. 97 y ss.
- ISENSEE, Josef: "Vorrang des Europarechts und deutsche Verfassungsvorbehalte- offener Disens", *Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag* (Joachim Burmeister, Hrsg.), C. H. Beck, München, 1997, 1239 y ss.
- JARASS, Hans D.: "Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten", *AöR* 121, 1996, pág. 173 y ss.
- JARASS, Hans D.: *Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und die Folgen für die Mitgliedstaaten*, Zentrum für die europäisches Wirtschaftsrecht, Bonn, 1997
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, IVAP/Civitas, Madrid, 1993
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: "La ejecución del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas en la jurisprudencia constitucional", *RVAP* núm. 41, 1995
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2001
- KALUZA, Hildegard: *Der Europäische Sozialfonds*, Nomos, Baden-Baden, 1998
- KEATING, Michael: "Europeanism and Regionalism", *The European Union and the Regions* (Jones/Keating, ed.), Clarendon Press, Oxford, 1995, pág. 1 y ss.
- KIEFER, Andreas: "Die österreichischen Länder und Gemeinden im Ausschuß der Regionen (AdR) der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Koordinationsmechanismen in der österreichischen Delegation", *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß* (Staudigl/Fischler, Hrsg.), Wilhelm Braumüller, Wien, 1996, pág. 30 y ss.
- KLÖSTERS, Anton: *Kompetenzen der EG-Kommission im innerstaatlichen Vollzug vom Gemeinschaftsrecht*, Carl Heymanns Verlag KG, Köln, 1994
- KRAFF, Manfred: *Der Finanzausgleich in der Europäischen Union. Theorie, Praxis und Perspektiven*, Europa Union Verlag, Bonn, 1997
- LASAGABASTER HERRARTE, I.: *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico*, IVAP, Oñati, 1986
- LASAGABASTER HERRARTE, I.: "El ordenamiento jurídico comunitario y el principio de supletoriedad", *RVAP*, núm. 36 (II), 1993, pág. 175 y ss.

- LASAGABASTER HERRARTE, I.: “La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las Autonomías”, *REDC*, núm. 55, 1999, pág. 43 y ss.
- LASARTE, J./ RAMÍREZ, S./ AGUALLO, A.: *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, Tecnos, Madrid, 1990
- LASO PÉREZ, J.: *La cooperación leal en el ordenamiento comunitario*, Colex, Madrid, 2000
- LERCHE, Peter: “«Kompetenz-Kompetenz» und das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts”, *Verfassungsrecht im Wandel*, Carl Heymanns Verlag, Köln, 1995, pág. 409 y ss.
- LITWIN, Frank: “Die innerstaatliche Verteilung der Finanzierungslasten aus der Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union”, *DVBl* 1997, pág. 151 y ss.
- LÓPEZ CASTILLO, A.: “Creación y aplicación del Derecho Comunitario Europeo y Comunidades Autónomas”, *REDC*, núm. 35, 1992, pág. 111 y ss.
- LÓPEZ CASTILLO, A.: “De integración y soberanía. El Tratado sobre la Unión Europea ante la Ley Fundamental Alemana”, *REDC*, núm. 40, 1994, pág. 207 y ss.
- LÓPEZ CASTILLO, A.: *Constitución e integración*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996
- LÓPEZ PINA, A.: “Las tareas públicas en la Unión Europea”, *RDCE*, núm. 4, 1998, pág. 353 y ss.
- LORENZO JIMÉNEZ, J. V.: “Comunidades Autónomas y FEOGA-Garantía (reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/1992 de 28 de mayo)”, *RVAP*, núm. 35, 1993, pág. 327 y ss.
- LLEVADOT I ROIG, R. M.: “Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas y el ordenamiento comunitario”, *La Constitución Española en el ordenamiento comunitario europeo (I). Volumen I*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995, pág. 677 y ss.
- MANGAS MARTÍN, A.: “La ejecución del Derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas: La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Ed. Cortes de Castilla y León, Valladolid, 1991
- MARCOS, A. de: “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, *DA*, núm. 240, 1994, pág. 265 y ss.

- MARKS, Gary: "Structural Policy in the European Community", *Europolitics. Institutions and Policymaking in the "New" European Community* (Alberta M. Sbragia, ed.), The Brookings Institution, Washington D. C., 1992, pág. 191 y ss.
- MARKS, Gary: "Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy", *Cohesion Policy and European Integration* (Liesbet Hooghe, ed.), Oxford University Press, 1996, pág. 388 y ss.
- MARKS, Gary: "Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik", *Europäische Integration* (Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Hrsg), Leske+Budrich, Opladen, 1996
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, McGraw Hill, Madrid, 1997
- MARZANATI, Anna: "Alcune osservazioni sulla incidenza delle esigenze proprie dell'ordinamento comunitario sulla ripartizione costituzionale delle competenze", *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* 1997, pág. 273 y ss.
- MEDINA GUERRERO, M.: "La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas", *REDC*, núm. 30, 1990, pág. 65 y ss.
- MEDINA GUERRERO, M.: "Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992", *REDC*, núm. 35, 1992, pág. 155 y ss.
- MEDINA GUERRERO, M.: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas*, CEC, Madrid, 1992
- MEDINA GUERRERO, M.: "El principio de solidaridad y el ejercicio de las competencias financieras en el Estado de las autonomías", *El sistema económico en la Constitución española*, vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, pág. 2023 y ss.
- MEDINA GUERRERO, M.: "Límites y posibilidades del control de constitucionalidad del reparto de los ingresos en el Estado autonómico", *Constitución y el nuevo diseño de las Administraciones estatal y autonómica*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1998, pág. 911 y ss.
- MEDINA GUERRERO, M.: "Líneas básicas configuradoras de la autonomía financiera municipal en el marco europeo", *REL*, núm. 33, 1999, pág. 21 y ss.
- MEDINA GUERRERO, M.: "La articulación de los principios de autonomía y de unidad en el reparto de los recursos entre las Comunidades Autónomas", *BEA*, núm. 27, 1999, pág. 11 y ss.
- MEDINAGUERRERO, M.: "Crónica parlamentaria. Balance de la V Legislatura", *RAAP*, núm. 37, 2000, pág. 231 y ss.
- MEDINA GUERRERO, M.: "Crónica parlamentaria. El debate de investidura", *RAAP*, núm. 38, 2000, pág. 205 y ss.
- MEDINA GUERRERO, M.: "Crónica parlamentaria. La Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2001", *RAAP*, núm. 41, 2001, pág. 261 y ss.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: "La cooperación, ¿un concepto jurídico?", *DA*, núm. 240, 1994, pág. 11 y ss.
- MESTRE, Christian/PETIT, Yves: "La cohésion économique et sociale après le Traité sur l'Union européenne", *RTD eur.* 31 (2), 1995, pág. 207 y ss.

- MEYER, Steffen: "Popitz' «Gesetz der Anziehungskraft des zentralen Etats». Ergänzungsansatz für Zentralisierungstendenzen im europäischen Integrationsprozeß", *WiSt*, Heft 4, 1998, pág. 197 y ss.
- MISCHO, Jean: *Der Beitrag des Gerichtshofes zur Wahrung der föderalen Balance in der Europäischen Union*, Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht, Bonn, 1999
- MITTMANN, Patrick: *Die Rechtsfortbildung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft und die Rechtsstellung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2000
- MONREAL FERRER, A.: "Potestad estatal de gasto y distribución de competencias", *RVAP*, núm. 33, 1992, pág. 70 y ss.
- MONTI, Luciano: *I fondi strutturali per la coesione europea*, Edizioni Seam, Roma, 1996
- MORATA, Francesc: "Regions and the European Community: A Comparative Analysis of Four Spanish Regions", *The Regions and the European Community* (Robert Leopardi, ed.), Frank Cass, London/Portland, 1993, pág. 187 y ss.
- MORATA, Francesc: "La gestión del FEDER en Cataluña", *Autonomies*, núm. 18, 1994, pág. 291 y ss.
- MORATA, Francesc: "Spanish Regions in the European Community", *The European Union and the Regions* (Jones/Keating, ed.), Clarendon Press, Oxford, 1995, pág. 115 y ss.
- MORATA, F./MUÑOZ, X.: "Vying for European Funds: Territorial Restructuring in Spain", *Cohesion Policy and European Integration* (Liesbet Hooghe, ed.), Oxford University Press, 1996, pág. 195 y ss.
- MORAWITZ, Rudolf: *La colaboración entre el Estado y los Entes Autonómicos territoriales en la Comunidad Europea. El Bund y los Länder en la RFA*, Civitas, Madrid, 1985
- MORAWITZ, Rudolf/KAISER, Wilhelm: *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union*, Europa Union Verlag, Bonn, 1994
- MORENO MOLINA, A. M.: *La ejecución administrativa del Derecho Comunitario. Régimen europeo y español*, Marcial Pons, Madrid, 1998
- MÜLLER, W.: *Die Entscheidung des Grundgesetzes für die gemeindliche Selbstverwaltung im Rahmen der europäischen Integration*, Nomos, Baden-Baden, 1992
- MURILLO DE LA CUEVA, E. L.: *Comunidades Autónomas y política europea*, IVAP/ Civitas, Madrid, 2000
- MUSIO, Francesca: *Comunità Europea, Stato e Regione*, Giuffrè, Milano, 1995

- NANETTI, Raffaella Y.: "EU Cohesion and Territorial Restructuring in the Member States", *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford University Press, 1996, pág. 59 y ss.
- NICOLAYSEN, Gert: "Der Streit zwischen dem deutschen Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof", *EuR*, 2000, pág. 495 y ss.
- NOVAK, Richard: "Bundesstaatliche Rücksichtnahme", *Staat-Verfassung-Verwaltung. Festschrift für Friedrich Koja* (Schäffer/Berka/Stolzlechner/ Werndl, ed.), Springer, Wien/ New York, pág. 357 y ss.

- ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España*, Civitas, Madrid, 1993
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: "Administraciones nacionales e integración europea", *Noticias de la Unión Europea*, número 136, 1996
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997

- ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L.: "La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos", *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1999, pág. 621 y ss.

- PAJUELO GALLEGO, A.: "El Submarco Regional y las Iniciativas Comunitarias en Andalucía: 1994-99", *EJ*, núm. 29, 1994, pág. 13 y ss.

- PAREJO ALFONSO, L.: "La política regional en la Comunidad Económica Europea", *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Tomo III* (dirigido por García de Enterría/González Campos/Muñoz Machado), Civitas, Madrid, 1986, pág. 573 y ss.

- PAREJO ALFONSO/DE LA QUADRA-SALCEDO/MORENO MOLINA/ ESTELLA DE NORIEGA: *Manual de Derecho Administrativo Comunitario*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000

- PECHSTEIN, Matthias: "Keine 'Solange III' Entscheidung: Das Bundesverfassungsgericht und die EG-Fernsehrichtlinie (EuZW 1995, 277 ff)", *Jura* 1995, pág. 581 y ss.

- PEÑUELAS I REXACH, L.: "Facultad de gasto del Gobierno central, actividad de fomento y bases de la planificación de la actividad económica", *REDF*, núm. 72, 1991, pág. 33 y ss.

- PÉREZ CALVO, A.: "Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *REALA*, núm. 235-236, 1987, pág. 467 y ss.

- PÉREZ DE RUEDA, J. A.: "El Fondo Social Europeo en el Submarco Regional y en las Iniciativas Comunitarias", *EJ*, núm. 32, 1994, pág. 5 y ss.

- PÉREZ TREMPES, P.: *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, 1987
- PÉREZ TREMPES, P.: “Derecho Comunitario y bloque de la constitucionalidad”, *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español* (Pérez Calvo, coord.), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, pág. 209 y ss.
- PÉREZ TREMPES, P.: “Las competencias en materia internacional y la Unión Europea”, *Autonomías*, núm. 22, 1997, pág. 73 y ss.
- PERNICE, Ingo: “Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?”, *DVBl* 1993, pág. 909 y ss.
- PESCATORE, Pierre: “Mit der Subsidiarität leben”, *Festschrift für Ulrich Everling* (Duel Lutter/Schwarze, Hrsg.), Band II, Nomos, Baden-Baden, 1995, pág. 1071 y ss.
- POMED SÁNCHEZ, L.: “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en procesos competenciales”, *La libertad ideológica. Actas de las VI Jornadas de la Asociación de Le-trados del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pág. 157 y ss.
- PORRAS NADALES, A. J.: *Introducción a una Teoría del Estado postsocial*, PPU, Barcelona 1988
- PORRAS NADALES, A. J.: *Representación y democracia avanzada*, CEC, Madrid, 1994
- PROWALD, Nicola: “Abschied von den “Solange“-Vorbehalten – Die wahre Bedeutung des «Kooperationsverhältnisses» des BverfG zum EuGH”, *DVBl* 1999, pág. 269 y ss.
- RAMALLO MASSANET, J.: “El poder de gasto del Estado: subvenciones y orden competencial”, *DA*, núms. 232-233, 1993, pág. 403 y ss.
- RAMBOW, Gerhard: “Entwicklungsperspektiven der Europäischen Union”, *Festschrift für Ulrich Everling* (Duel/Lutter/Schwarze, Hrsg.), Band II, Nomos, Baden-Baden, 1995, pág. 1169 y ss.
- RECASÉNS CALVO, J.: “Los límites constitucionales de la actividad estatal de fomento en sectores económicos de competencia de las Comunidades Autónomas”, *REALA*, núm. 245, 1990, pág. 85 y ss.
- RÉGNIER-HELDMAIER, Catherine/JOURET, Philippe/LECEA FLORES DE LEMUS, Antonio/NÚÑEZ, Laurent/DISCORS, Dominique/YATAGANAS, Xenophon: *Commentaire J. Megret. Le Droit de la CE et de L'Union Européenne, vol. II. Les finances de la L'Union Européenne*, Bruselas, 1999
- RHODES, R. A. W./BACHE, Ian/GEORGE, Stephen: “Policy Networks and Policy-Making in the European Union: A Critical Appraisal”, *Cohesion Policy and European Integration* (Liesbet Hooghe, ed.), Oxford University Press, 1996, pág. 367 y ss.

- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: “Los convenios para la prestación de ayuda financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *DA*, núm. 240, 1994, pág. 197 y ss.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: *Los Convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997
- ROMUS, Paul.: *L'Europe regionale*, Labor, Bruxelles, 1990
- RUGGERI, Antonio: “Le leggi regionali contrarie a norme comunitarie autoapplicative al bivio fra «non applicazione» e «incostituzionalità» (a margine di Corte cost. n. 384/1994)”, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, pág. 469 y ss.
- RUIZ-RICO RUIZ, G.: “L'integrazione del Diritto Comunitario nello Stato autonomico spagnolo. Esame della giurisprudenza costituzionale”, *I vent'anni della Costituzione spagnola nella giurisprudenza del Tribunale Costituzionale* (Pegoraro/Rinella/Scarciglia, ed.), CEDAM, Padova, 2000, pág. 179 y ss.
- RUIZ RUIZ, F.: “Las competencias de las Comunidades Autónomas en el desarrollo normativo y la ejecución del Derecho Comunitario europeo”, *REDC*, núm. 45, 1995, pág. 279 y ss.
- SÁENZ DE SANTAMARÍA/GONZÁLEZ VEGA/FERNÁNDEZ PÉREZ: *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Madrid, 1999
- SAIZ ARNÁIZ, A.: “El Derecho Comunitario, ¿parámetro de constitucionalidad de las leyes internas?”, *RIE*, 1995
- SALVADOR SANCHO, A.: “Sistemas de gestión de subvenciones incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado”, *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1999, pág. 187 y ss.
- SALVADOR SANCHO/MEDINA GUERRERO/CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en procesos competenciales”, *La supletoriedad del Derecho Estatal. Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pág. 145 y ss.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1990
- SÁNCHEZ SERRANO, L.: “Ayudas comunitarias y distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 118, 1994, pág. 71 y ss.
- SANDER, Gerald G.: “Europäischer Gerichtshof und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit”, *DÖV*, 2000, pág. 588 y ss.

- SCHILLING, Theodor: “Zur Verfassungsbindung des deutschen Vertreters bei der Mitwirkung an der Rechtsetzung im Rate der EU”, *DVBl* 1997, pág. 458 y ss.
- SCHIMA, Bernhard: “Die Beurteilung des Subsidiaritätsprinzips durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften”, *ÖJZ* 1997, pág. 761 y ss.
- SCHMAHL, S.: “Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung”, *DÖV* 1999, pág. 852 y ss.
- SCHOLZ, Rupert: “Wie lange bis «Solange III»”, *NJW* 1990, pág. 941 y ss.
- SCHONEWEG, Egon: “Regionalpolitik”, *Handbuch der europäischen Integration* (Röttinger/Weyringer, Hrsg.), Manz-Bundesanzeiger-Stämpfli, Wien, 1996, pág. 809 y ss.
- SCHROEDER, Werner: “Zu eingebildeten und realen Gefahren durch kompetenzüberschreitende Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft”, *EuR*, 1999, pág. 452 y ss.
- SCHWARZE, Jürgen: “Kompetenzverteilung in der Europäischen Union und föderales Gleichgewicht”, *DVBl* 1995, pág. 1265 y ss.
- SCOTT, Joanne: “Law, Legitimacy and EC Governance: Prospects for ‘Partnership’”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, 1998, pág. 175 y ss.
- SEIDEL, Barbara: *Die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Europäischen Gemeinschaften als Problem der Finanzausgleich*, Peter Lang, Frankfurt, 1992
- SESMA SÁNCHEZ, B.: *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 1998
- SOLIMA, R.: “Los Fondos Estructurales revisados y el Desarrollo Regional de Andalucía”, *EJ*, núm. 19, 1993, pág. 5 y ss.
- STAECK, Nicola: “Die europäische Strukturfondsförderung- Entwicklung und Funktionsweise”, *Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung* (Hubert Heinelt, Hrsg.), Leske+Budrich, Opladen, 1996, pág. 33 y ss.
- STAECK, Nicola: “Die europäische Strukturfondsförderung in einem föderalen Staat – am Beispiel des Bundeslandes Niedersachsen”, en *Politiknetzwerke... cit.*, pág. 75 y ss.
- STAVRIDIS/MOSSIALOS/MORGAN/MACHIN (ed.): *New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Ashgate, Aldershot, 1997
- STREINZ, Rudolf: *Bundesverfassungsgerichtliche Kontrolle über die deutsche Mitwirkung am Entscheidungsprozeß im Rat der Europäischen Gemeinschaften*, Duncker & Humblot, Berlin, 1990
- STREINZ, Rudolf: “Der «effet utile» in der Rechtsprechung des Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften”, *Festschrift für Ulrich Everling* (Due/Lutter/Schwarze, Hrsg.), Band II, Nomos, Baden-Baden, 1995, pág. 1491 y ss.

- STURM, Roland: “Die Reform der Agrar- und Strukturpolitik”, *Europa öffnen. Anforderungen an die Erweiterung* (Werner Weidenfeld, Hrsg.), Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1997, pág. 157 y ss.
- TENA PIAZUELO, V.: “Incidencia de la técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas”, *REDA*, núm. 77, 1993, pág. 167 y ss.
- TERESI, Francesco: “Le Regioni e l’Unione europea”, *La riforma della pubblica amministrazione (atti delle Commissioni e dei Comitati di studio). Volume VI La pubblica amministrazione e l’Europa*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1994, pág. 131 y ss.
- TEROL BECERRA, M. J.: “La dimensión supraestatal de la Comunidad Autónoma andaluza”, *El Estatuto de Andalucía. I Las competencias*, Ariel, Barcelona, 1990, pág. 205 y ss.
- TEROL BECERRA, M. J.: *El conflicto positivo de competencia*, Junta de Andalucía/Tirant lo Blanch, Valencia, 1993
- TEROL BECERRA, M. J.: “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 1997”, *REDC*, núm. 50, 1997, pág. 168 y ss.
- TEROL BECERRA, M. J.: “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 1998”, *REDC*, núm. 54, 1998, pág. 234 y ss.
- TEROL BECERRA, M. J.: “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 1999”, *REDC*, núm. 57, 1999, pág. 256 y ss.
- TEROL BECERRA, M. J.: “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el tercer cuatrimestre de 1999”, *REDC*, núm. 58, 2000, pág. 218 y ss.
- THÖNI, E.: “Local Autonomy and the European Union Structural Fund Transfers: The Special Case of Regional Policy”, *Developments in Local Government Finance* (Pola/France/Levaggi, ed.), Edward Elgar, Cheltenham/Brookfield, 1996, pág. 209 y ss.
- TÖMMEL, Ingeborg: *Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien*, Nomos, Baden-Baden, 1994
- TORNOS MÁ, J.: “Políticas comunitarias y ejecución interna. La política agrícola, el FEOGA-Orientación y las competencias autonómicas”, *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español* (Pérez Calvo, coord.), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, pág. 179 y ss.
- VALLE GÁLVEZ, A.: “La cohesión económica y social como objetivo de la Unión Europea. Análisis y perspectivas”, *RIE*, vol. 21, 1994, pág. 341 y ss.
- VALLE GÁLVEZ, A.: “La Cohesión Económica y Social de la Unión Europea”, *EJ*, núm. 73, 1999, pág. 2 y ss.
- VAUCHER, Marc: “Réalité juridique de la notion de région communautaire”, *RTD eur.*, 30, 1994, pág. 325 y ss.

- WEBER, Albrecht: “Die Bedeutung der Regionen für die Verfassungsstruktur der Europäischen Union”, *Verfassungsrecht im Wandel*, Carl Heymanns Verlag, Köln, 1995, pág. 681 y ss.
- WISHLADE, Fiona: “EU Cohesion Policy: Facts, Figures, and Issues”, *Cohesion Policy and European Integration* (Liesbet Hooghe, ed.), Oxford University Press, 1996, pág. 27 y ss.
- WOELK, Jens: “Die Verpflichtung zu Treue bzw Loyalität als inhärentes Prinzip dezentralisierter Systeme?”, *ZÖW*, 52 (1997), pág. 527 y ss.
- WOELK, Jens: *Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht. “Lealle collaborazione” und Bundestreue im Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 1999
- WOLF-NIEDERMAIER, Anita: *Der Europäische Gerichtshof zwischen Recht und Politik. Der Einfluß des EuGH auf die föderale Machtbalance zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten*, Nomos, Baden-Baden, 1997
- WOSCHNAGG, Gregor: “Welchen Einfluß haben die Länder auf die Festlegung österreichischer Positionen zu EU-Politiken?”, *Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß* (Staudigl/Fischler, Hrsg.), Wilhelm Braumüller, Wien, 1996, pág. 76 y ss.
- ZIMMERMANN-WIENHUES, Sigrid von: *Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union*, Duncker & Humblot, Berlin, 1997

www.junta-andalucía.es/iaap

ISBN 84-8333-173-X



9 788483 331736