

Los fondos europeos y los entes locales españoles. La financiación europea de las políticas públicas locales en España

David Ordóñez Solís

*Magistrado de lo contencioso-administrativo
y doctor en Derecho*

1. Introducción.

2. La participación de los entes locales en la financiación de la Unión Europea.

2.1. Las políticas europeas con más relevancia para los entes locales. 2.1.1. Las políticas agrícola y regional en el ámbito local: el desarrollo rural y el desarrollo local. 2.1.2. La dimensión local de la política de protección del medio ambiente en la Unión Europea. 2.1.3. Las políticas de integración social de los ciudadanos y de los inmigrantes y los entes locales en la Unión Europea. 2.1.4. La cultura, la juventud y otros ámbitos tradicionales de la acción local. 2.2. La adopción y la aplicación de las políticas públicas en la Unión Europea y los entes locales. 2.3. La financiación europea de las políticas comunitarias con relevancia en el ámbito local. 2.3.1. Los límites de la financiación europea y el alcance del Presupuesto de la Unión Europea. 2.3.2. El reparto de la financiación europea: agricultura y fondos estructurales. 2.3.3. Los procedimientos directos e indirectos de financiación europea y la implicación de los entes locales. 2.4. El examen de experiencias locales de financiación europea: los fondos estructurales y medioambientales. 2.4.1. Los fondos estructurales europeos y la participación de los entes locales. 2.4.1.1. La programación, los fondos estructurales europeos y los entes locales. 2.4.1.2. La cooperación, los fondos estructurales y los entes locales. 2.4.2. La financiación europea de los proyectos medioambientales en el ámbito local.

3. Los entes locales españoles y la financiación europea (1986-2006).

3.1. El marco constitucional y europeo de la financiación local en España: autonomía local y autonomía financiera. 3.2. La implicación de los entes locales en la financiación europea: aspectos institucionales y presupuestarios. 3.2.1. La participación institucional de los entes locales en la financiación europea. 3.2.2. La debilidad presupuestaria local y la financiación de los fondos europeos. 3.3. La financiación europea de las políticas locales en España: experiencias prácticas (1986-2006). 3.3.1. La participación de los entes locales españoles en los fondos estructurales. 3.3.1.1. La participación en las iniciativas nacionales de los fondos estructurales: programas operativos locales (POL) y

Programa Operativo de Medio Ambiente Local (POMAL). 3.3.1.2. La participación de los entes locales en las iniciativas comunitarias: Urban, Interreg, Leader+ y Equal y la programación 2000-2006. 3.3.2. La financiación de actuaciones locales de protección del medio ambiente en España.

4. Conclusión.

1. Introducción

Desde un punto de vista histórico la actual configuración de los poderes públicos en Europa se diseñó de abajo arriba de tal modo que en la actualidad se puede percibir sin gran dificultad un sustrato común a los estados miembros de la Unión Europea, que está constituido precisamente por el nivel de gobierno local, por las características y por las funciones de los entes locales. Si bien los entes locales tienen sus propias peculiaridades en cada Estado miembro de la Unión Europea, responden una tradición común que tiene su origen en la Edad Media. Ahora bien, la emergencia del Estado moderno entre el siglo *xvi* y el *xix* supuso que, hacia dentro y hacia fuera, el poder central asumiese la visibilidad sin que hasta el siglo *xx* tal protagonismo fuese puesto en tela de juicio por las distintas comunidades identificadas regionalmente. No obstante, en el pasado siglo aparecieron con gran fuerza las reivindicaciones de las regiones que, de algún modo, han disputado con el Estado central el reparto del poder público y han eclipsado la importancia que habían tenido y que silenciosamente han mantenido los mismos poderes locales.¹

Este proceso histórico que se ha desarrollado durante los últimos siglos en Europa se ha reproducido de una manera particular en la integración europea en las pasadas cinco décadas. En los treinta primeros años los estados centrales son los protagonistas de la constitución de las Comunidades Europeas, aunque progresivamente y de modo especial en las dos últimas décadas los poderes regionales han intentado restar parte de este protagonismo estatal en la Unión Europea. Durante el proceso de construcción europea los poderes locales en los primeros momentos fueron preteridos por los estados y posteriormente fueron postergados, dado que se ventilaba una batalla entre el Estado central y sus regiones.

1. John LOUGHLIN, *La democracia regional y local en la Unión Europea*, Comité de las Regiones, E-1/99, Bruselas, mayo de 1999, pág. 276.

Las razones básicas de esta relegación de los entes locales se debe a dos debilidades consustanciales del poder local en Europa: que sean tan numerosos y que tengan una entidad tan heterogénea, no tanto en lo que se refiere a las competencias –dado que se puede observar una esfera local muy similar en toda la Unión Europea–, como por lo que a su tamaño y a su capacidad financiera y administrativa se refiere.

Los progresos en la integración europea han propiciado que los entes locales se hayan visto afectados paulatinamente y de manera intensa en el ejercicio del poder por el ordenamiento comunitario y por el desarrollo de las distintas políticas europeas. De este modo, con frecuencia y de manera significativa, los asuntos que por vía prejudicial llegan de los Tribunales nacionales al Tribunal de Justicia o los incumplimientos de los estados miembros constatados por el propio Tribunal comunitario se refieren a normas o actuaciones de los entes locales en los ámbitos tradicionales que tienen una dimensión comunitaria europea: la libre competencia y los servicios públicos municipales,² el control comunitario del régimen de ayudas públicas,³ las libertades del mercado común europeo,⁴ los contratos administrativos municipales,⁵ la aplicación de directivas de protección medioambiental,⁶ etc. La aplicación de las políticas y de las obligaciones de la Unión Europea requiere contar necesariamente con la implicación de los entes locales porque, como lo recordaba Biancarelli, las colectividades territoriales en Europa son, sin duda, *objeto* del Derecho comunitario pero, en realidad, son *sujetos de segundo rango* en el ordenamiento jurídico europeo.⁷

2. TJ CE, Sentencia de 4 de mayo de 1988, *Bodson / Pompes funèbres des Régions libérées* (30/87, Rec. p. 2479); y Sentencia de 27 de abril de 1994, *Gemeente Almelo e.a. / Energiebedrijf IJsselmij* (C-393/92, Rec. p. I-1477).

3. TJ CE, Sentencia de 15 de marzo de 1994, *Banco Exterior de España* (C-387/92, Rec. p. I-877).

4. TJ CE, Sentencia de 7 de diciembre de 1995, *Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Ceuta / Ayuntamiento de Ceuta* (C-45/94, Rec. p. I-4385); Sentencia de 16 de enero de 2003 *Comisión / Italia* (discriminación por razón de la nacionalidad en el acceso a algunos museos municipales de Treviso, Padua y Florencia) (C-388/01, Rec. p. I-721); o Sentencia *Viacom Outdoor Srl* (impuesto municipal sobre la publicidad en Génova) (C-134/03, Rec. p. I).

5. TJ CE, Sentencia de 27 de febrero de 2003, *Truley / Wiener Bestattung* (adjudicación de un contrato de pompas fúnebres de Viena) (C-373/00, Rec. p. I-1931); la Sentencia de 12 de julio de 2001 *Ordine degli Architetti de Milano / Ayuntamiento de Milán* (adjudicación de un contrato de obras urbanísticas) (C-399/98, Rec. p. I-5409); o la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 22 de junio de 1989, *Fratelli Costanzo / Municipio de Milán* (103/88, Rec. p. 1839).

6. TJ CE, Sentencia de 2 de agosto de 1993, *Comisión / España* (conservación de aves en las marismas de Santoña) (C-355/90, Rec. p. I-4221); y Sentencia de 11 de julio de 2002, *Comisión / España* (hornos incineradores de residuos municipales instalados en Mazo y Barlovento en la isla de La Palma previa autorización del Cabildo Insular de La Palma) (C-139/00, Rec. p. I-6407).

7. Jacques BIANCARELLI, "La Communauté Européenne et les collectivités locales: une double dialectique complexe", en *Revue française d'administration publique*, núm. 60, octubre-diciembre de 1991, págs. 525-526.

La sujeción de los entes locales a las obligaciones europeas y su implicación en el desarrollo de las políticas comunitarias permiten suponer que también los entes locales deben tener una participación muy especial en la financiación del Presupuesto europeo, de los fondos europeos. Sin embargo, la realidad es bastante decepcionante para los poderes locales en la Unión Europea debido, en particular, al escaso peso del Presupuesto europeo en la financiación de las políticas públicas y, de manera particular, a la concentración de los fondos europeos en ámbitos que hasta ahora no tenían muy en cuenta la dimensión local: tal es el caso de los fondos agrarios y de los fondos de cohesión económica y social con una dimensión de carácter regional.

Este fenómeno, relativo a la implicación de los entes locales en la financiación europea de las distintas políticas públicas, resulta particularmente interesante en un país como España que en el último cuarto de siglo ha experimentado, por una parte, un importantísimo proceso de descentralización regional pero también de intensificación de la autonomía local; y, por otra parte, desde la adhesión de España a las Comunidades Europeas ha contribuido a transformar la financiación europea, como es notorio en el caso de las intervenciones de los fondos estructurales europeos.

Así pues, con el fin de observar la participación de los entes locales en los fondos europeos dividimos el estudio en dos partes: en la primera examinaremos el marco general de la Unión Europea en cuanto se refiere a la participación de los entes locales en la financiación comunitaria y a estos efectos exponemos aquellas políticas comunitarias con relevancia local, los procedimientos específicos de financiación europea de políticas locales y las experiencias particulares en materia de fondos estructurales y de protección del medio ambiente; y en la segunda parte se presentará la experiencia española en las dos décadas de integración; para lo cual se esboza el marco constitucional y legal de la autonomía local en España; asimismo, se analizan los aspectos institucionales y presupuestarios que determinan la implicación de los entes locales españoles en la financiación europea; y, por último, se exponen los resultados de la participación local en la financiación de los fondos estructurales y las intervenciones financieras europeas en favor del medio ambiente local.

2. La participación de los entes locales en la financiación de la Unión Europea

Al abordar la financiación europea de las políticas públicas desarrolladas por los entes locales es preciso que, con carácter preliminar, se expongan

sus presupuestos básicos: en primer lugar es necesario determinar cuáles son las políticas europeas con relevancia local; pero también, en segundo lugar, será necesario determinar las posibilidades de implicación de los poderes locales en el marco de la Unión Europea tanto en la adopción de las políticas como en su ejecución; en fin, será conveniente determinar de qué modo opera la financiación europea, es decir, cómo se canalizan los fondos europeos a través de las autoridades nacionales y, más en particular, de los entes locales. Con el fin de aproximarse más a las cuestiones debatidas se han elegido, a título de ejemplo, dos ámbitos especialmente significativos de la financiación europea: el desarrollo regional y local y la protección del medio ambiente, que permiten observar muy de cerca los mecanismos específicos de la financiación europea.

2.1. Las políticas europeas con más relevancia para los entes locales

Aun cuando de manera directa o indirecta prácticamente todo el ordenamiento y todas las políticas comunitarias europeas tienen una dimensión local, es preciso referirse a las principales políticas públicas con mayor relevancia local y que una vez delimitadas permiten abordar el alcance de su financiación mediante fondos europeos.⁸

2.1.1. Las políticas agrícola y regional en el ámbito local: el desarrollo rural y el desarrollo local

En su concepción inicial y prácticamente en su desarrollo hasta hace muy poco tiempo, la política agrícola comunitaria ha estado bastante alejada de las preocupaciones y de los intereses políticos locales. En efecto, los primeros desarrollos de la política agrícola estuvieron volcados en la financiación de las distintas organizaciones comunes de mercado y su preocupación ha sido, fundamentalmente, el sostenimiento de los precios agrarios. Únicamente las tímidas intervenciones socio-estructurales en los

8. El Comité de las Regiones ha intentado realizar un examen transversal de las competencias regionales y locales en los quince estados miembros de la Unión Europea que tenían relevancia desde el punto de vista del ejercicio de su función consultiva, resultando el estudio titulado "Los entes regionales y locales en Europa. Empleo, política social, medioambiente, transporte y formación profesional", E-1/2002, enero de 2002, Bruselas. Ahora bien, el resultado es bastante limitado y en todo caso discutible al clasificar simplemente los estados miembros en cuatro tipos, cuya denominación y agrupamiento queda como sigue: estados federales (Austria, Bélgica y Alemania); estados regionalizados (Francia, Italia, Portugal, España y Reino Unido); estados descentralizados (Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Suecia); y estados con dos niveles de gobierno (Grecia, Irlanda y Luxemburgo).

años 70 en favor de la agricultura de montaña y de zonas desfavorecidas han permitido, gracias fundamentalmente a la vinculación de la financiación del FEOGA a la política regional y a la protección del medio ambiente, una atención al desarrollo rural y, de modo indirecto, a los entes locales.

En cambio, la política de cohesión económica y social, que surgió a mediados de los años 70 con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), tuvo como una de sus principales preocupaciones las zonas urbanas en declive industrial y las sucesivas reformas de los fondos estructurales han tenido, en mayor o menor medida, una dimensión local. Ahora bien, los protagonistas en la programación y en la aplicación de la política regional son los estados centrales y, en menor medida, las regiones, sin que se haya implicado de una manera sustancial a los entes locales.

En estos momentos de la integración europea, tanto la política agrícola como la política regional tienen una traducción inmediata en el desarrollo rural y en el desarrollo local; aunque debe reconocerse que la implicación de los poderes locales sigue siendo absolutamente pasiva en la medida en que depende de las concesiones de las autoridades centrales o regionales de cada Estado miembro de la Unión Europea.

2.1.2. La dimensión local de la política de protección del medio ambiente en la Unión Europea

Podría imaginarse con razón que la implicación de los entes locales en la adopción y en la aplicación de la política comunitaria de protección del medio ambiente debería resultar esencial. Sin embargo, la adopción de la política medioambiental europea consiste, en realidad, en llevar a cabo una programación plurianual de las prioridades medioambientales y en adoptar una armonización de las legislaciones nacionales. La programación es tan genérica como maleable teniendo en cuenta el amplio ámbito geográfico que abarca y, asimismo, constituye un programa de acción legislativa dirigido a las instituciones europeas: la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo. En cuanto a la armonización legislativa, núcleo esencial de la política medioambiental comunitaria, se manifiesta a través de directivas cuya incorporación a los derechos internos se encomienda genéricamente a las autoridades nacionales.

La ejecución de la política medioambiental europea corresponde a las autoridades nacionales; e incluso en materia de financiación el artículo 175.4 del Tratado CE recoge una significativa regla general conforme a la cual "sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los

estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente”.

Así pues, la aplicación de la política comunitaria del medio ambiente se atribuye en la Unión Europea a los estados miembros, por lo que habrá que tener en cuenta las diferentes tradiciones jurídicas y administrativas nacionales para conocer cuál es el nivel de gobierno encargado de la aplicación de los programas o directivas comunitarias, sin que, asimismo, la financiación europea sea, según las previsiones constitucionales, relevante.⁹

2.1.3. Las políticas de integración social de los ciudadanos y de los inmigrantes y los entes locales en la Unión Europea

Desde los primeros momentos de la integración europea la política social fue particularmente limitada frente a un proceso imparable de integración negativa, de eliminación de barreras a la libre circulación de trabajadores, de ciudadanos de la Unión y más recientemente de personas, incluidos los ciudadanos de terceros países. En este sentido, la financiación de la política social europea ha sido muy escasa, sin que las intervenciones estructurales del Fondo Social Europeo hayan contribuido a cubrir el permanente déficit social en la Unión Europea, que resulta bien visible en estos momentos en los que el fenómeno de la inmigración parece desbordar a los estados de la Unión Europea.

Los últimos desarrollos del espacio de libertad, seguridad y justicia consagrado por el Tratado de Amsterdam en 1997, pretenden afrontar estas cuestiones, lo que pasa por implicar a todos los niveles de gobierno en la Unión Europea. Asimismo, resulta previsible que en las Perspectivas financieras de la Unión para 2007-2013 estas cuestiones de integración social y de política de inmigración tengan una especial consideración presupuestaria en la Unión Europea.

2.1.4. La cultura, la juventud y otros ámbitos tradicionales de la acción local

En algunos de los ámbitos en los que la Unión Europea sólo realiza acciones de apoyo, coordinación y complemento la implicación de los entes locales resulta innegable, tal es el caso de la cultura, del turismo, de la educación o de la protección civil.

9. David ORDÓÑEZ SOLÍS, “Los entes locales españoles y el medio ambiente: Participación institucional, financiación y responsabilidad en la Unión Europea”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 30 de mayo de 2003, págs. 1795-1825.

Un ámbito tradicionalmente importante en la acción de los entes locales en Europa es la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio cultural. Sin embargo, se trata de una política en la que la acción de la Unión Europea tiene un carácter subsidiario o complementario, lo que supone que su alcance real sea mínimo. Aunque también debe apuntarse que se han llevado a cabo acciones europeas con una clara vocación local.¹⁰

Del mismo modo, en las Perspectivas financieras 2007-2013 la Comisión Europea ha propuesto expresamente la adopción de un programa en materia cultural en el que se pretende “dar cabida a todos los sectores del arte y la cultura, sin categorías predeterminadas, y a una gran variedad de operadores culturales, que abarcarán desde las administraciones nacionales y locales a las empresas del sector. El programa cuenta con un fundamento jurídico, frente a los dos existentes en la actualidad, y con una línea presupuestaria frente a las cinco actuales. Este programa será también más accesible”. Las modestas realizaciones de la Unión Europea en el ámbito de la educación, la juventud, la protección civil, etc., suelen tener una consideración especial de los entes locales. Precisamente la Comisión Europea reclama en su propuesta de Perspectivas financieras 2007-2013 la implicación del nivel local de tal modo que “el nuevo programa en favor de la juventud promoverá la ciudadanía europea entre los jóvenes, tanto a escala europea como a nivel nacional y local”.¹¹

2.2. La adopción y la aplicación de las políticas públicas en la Unión Europea y los entes locales

La adopción de las normas europeas y el diseño de las políticas comunitarias se han reservado a los estados miembros. No obstante, en algunos casos y bajo la presión de las regiones se ha conseguido una participación, aunque casi siempre subordinada, de los representantes regionales en el Consejo de la Unión Europea. En cambio, la implicación de los entes locales en el proceso de adopción de decisiones en la Unión Europea sólo se ha planteado y resuelto a través de un órgano que se constituyó de acuerdo con el Tratado de Maastricht de 1992 y cuyo nombre resulta muy revelador: el Comité de las Regiones.

10. David ORDÓÑEZ SOLÍS, “Patrimonio cultural, Tratado constitucional europeo y Constitución española: Aspectos institucionales, administrativos y presupuestarios”, en *La Ley*, núm. 6218, de 28 de marzo de 2005, págs. 1-10.

11. COMISIÓN EUROPEA, *Perspectivas financieras 2007-2013*, COM (2004) 487 final, de 14 de julio de 2004, pág. 25.

Paradójicamente, la composición del Comité de las Regiones refleja la importantísima representación de los entes locales en la Unión Europea a pesar de su clara “orientación regional”. Por una parte, el Comité de las Regiones ha contado siempre con más representantes de los entes locales que de las regiones;¹² pero, por otra parte, la “orientación regional” del Comité de las Regiones resulta patente a la luz de sus actuaciones y si se tiene en cuenta el peso específico de los representantes regionales, particularmente los de las regiones alemanas, belgas, austriacas y españolas; y, en menor medida, las británicas, las italianas y las regiones autónomas portuguesas.¹³ Ahora bien, la naturaleza, preceptiva pero no vinculante, de sus dictámenes es muy elocuente sobre el alcance de la participación de los entes locales en la adopción de decisiones en la Unión Europea.

En cambio, no hay duda de que la aplicación de las normas europeas y de las políticas comunitarias requiere inexcusablemente la implicación de los entes locales. En efecto, como ya señalamos, no hay ámbito comunitario europeo, desde la aplicación de las normas del mercado interior euro-

12. En el primer mandato del Comité de las Regiones, de 1994 a 1998, la proporción fue de 92 representantes regionales frente a 130 miembros locales; en el siguiente mandato 1998-2002, la relación ha sido similar: 90 representantes regionales frente a 132 locales; y en parecidos términos se reproduce en el tercer mandato iniciado en el pleno del órgano consultivo comunitario de 6 de febrero de 2002 que terminará en 2006 y donde se sientan, contando desde el 1 de mayo de 2004 a los representantes de los nuevos estados miembros, 144 representantes regionales y 173 de entes locales. Thomas WIEDMANN, “Der Ausschuß der Regionen nach dem Vertrag von Amsterdam”, en *Europa Recht*, 1/1999, págs. 81-82, estudió la composición del segundo mandato y, a pesar de que las comparaciones no responden a datos homogéneos dadas las diferentes estructuras administrativas nacionales, la instantánea era muy reveladora del reparto territorial del poder en función de los representantes regionales y locales designados: Bélgica 12-0; Dinamarca 0-9; Alemania 21-3; Finlandia 1-8; Francia 12-12; Grecia 0-12; Irlanda 0-9; Italia 10-14; Luxemburgo 0-6; Holanda 6-6; Austria 9-3; Portugal 2-10; Suecia 0-8; *España 17-4*; y Reino Unido 0-24. Por lo que se refiere al reparto por países en el período 2002-2006, tal como resulta del estudio del propio Comité de las Regiones, “Proceso de selección de los miembros del CDR. Procedimientos aplicados en los estados miembros”, CDR I-1/2004, Bruselas, septiembre de 2004, pág. 63, es en estos momentos así: Bélgica 12-0; Dinamarca 4-5; Alemania 21-3; Finlandia 5-4; Francia 12-12; Grecia 0-12; Irlanda 0-9; Italia 14-10; Luxemburgo 0-6; Holanda 6-6; Austria 9-3; Portugal 2-10; Suecia 4-8; *España 17-4*; y Reino Unido 13-11; mientras que los nuevos miembros tienen la representación regional y local siguiente: Estonia 0-7; Eslovenia 0-7; Eslovaquia 6-3; Chipre 2-4; Lituania 0-9; Letonia 0-7; Hungría 0-12; Chequia 7-5; Polonia 10-11 y Malta 0-5.

13. El Comité de las Regiones ha constatado en el citado estudio “Proceso de selección de los miembros del CDR. Procedimientos aplicados en los estados miembros”, *op. cit.*, pág. 63: “Por una parte están los países federales y los que cuentan con sistemas regionales sólidos, como Alemania, Austria, Bélgica, España o Italia, en los que se reconoce claramente la función representativa de las regiones y se recogen expresamente en los textos legislativos los procedimientos de selección de los miembros del Comité de las Regiones. En estos países, en las delegaciones nacionales del CDR predominan los representantes regionales, mientras que los entes locales están escasamente representados. Por otra parte, en los países sin sistemas regionales o con sistemas más débiles, los representantes proceden únicamente o en su mayoría del ámbito local (Portugal, Grecia, Estonia, Letonia, Chipre, Suecia, Luxemburgo, etcétera).”

peo o la libre competencia hasta la armonización legislativa de contratación pública o de protección del medio ambiente, que no exijan la aplicación por los entes locales; del mismo modo, algunas de las políticas comunitarias de desarrollo regional o de integración social necesitan para su efectividad una implicación activa de los poderes locales.

2.3. La financiación europea de las políticas comunitarias con relevancia en el ámbito local

A diferencia de lo que habitualmente se cree, la financiación por el Presupuesto europeo de las políticas públicas resulta particularmente exiguo debido principalmente al reducidísimo peso que tiene el Presupuesto de la Unión respecto de los presupuestos nacionales, regionales e incluso locales. Comparativamente, resulta patente la diferencia entre el peso del Presupuesto de la Unión respecto de los presupuestos de los poderes públicos nacionales. Pero es que, además, el reducido presupuesto europeo se concentra en más del ochenta por ciento en la financiación de sólo dos políticas europeas, la agrícola y la de desarrollo regional, sin que la financiación de las otras políticas que pudieran tener una relevancia local tenga en la práctica importancia alguna. En fin, la implicación de los entes locales en la financiación europea se ve también muy limitada porque la canalización de los fondos europeos se lleva a cabo por los estados centrales y en menor medida por las regiones sin que tales niveles de gobierno tengan especial consideración hacia los poderes locales cuando de repartir fondos europeos se trata.

2.3.1. Los límites de la financiación europea y el alcance del Presupuesto de la Unión Europea

El Presupuesto de la Unión Europea tiene fijado expresamente un límite que se sitúa para el período 2000-2006 en el 1,27% del PNB de la Unión, y que, a partir de la ampliación a veinticinco, se ha fijado en 1,24%.¹⁴ Esta cifra tan exigua contrasta con los datos relativos a los presupuestos públi-

14. La Decisión del Consejo, de 29 de septiembre de 2000, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DOCE núm. L 253, de 7 de octubre de 2000, pág. 42), establece que la cantidad total de recursos propios no podrá exceder el 1,27% de los PNB totales de los estados miembros; la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2003, relativa a la revisión de las Perspectivas financieras (DOUE núm. L 147, de 14 de junio de 2003, pág. 31) con vistas a la ampliación a 25 fija el límite de los recursos propios en el 1,24%.

cos nacionales que en 2002 alcanzaban en la Unión Europea de quince estados miembros el 44,7% del PNB de la Unión Europea.¹⁵

Una de las grandes batallas de la negociación de las Perspectivas financieras para el período 2007-2013 se libra en relación con la pretensión de los contribuyentes netos de rebajar el límite del Presupuesto europeo con el fin de establecerlo en el uno por ciento del PNB de la Unión Europea.

En cualquier caso, al observar el Presupuesto de la Unión Europea para 2005 se podrá comprobar fácilmente que el reparto de los 106.300 millones de euros¹⁶ en proporción a los más de 454 millones de ciudadanos de la Unión Europea de veinticinco estados miembros resulta más bien simbólico.¹⁷

2.3.2. El reparto de la financiación europea: agricultura y fondos estructurales

El reparto de los gastos del Presupuesto europeo también es muy significativo desde un punto de vista evolutivo e incluso hoy en día resulta llamativo que más del ochenta por ciento se destine a la política agrícola y a la política regional. Así, en el Presupuesto general de la Unión Europea para 2005 el reparto de los 106.300 millones de euros resulta así: 49.114 millones para agricultura; 32.396 millones para acciones estructurales, 7.923 millones se gastan en políticas internas; 5.476 millones en acciones exteriores; 6.351 millones para la burocracia europea, y 3.286 millones para la estrategia de preadhesión.¹⁸

Ahora bien, en 1979 casi el ochenta por ciento de todo el Presupuesto comunitario se dedicaba a la política agrícola y, en particular, se concentraba fundamentalmente en el sostenimiento de los precios agrarios de las distintas organizaciones comunes de mercados de los productos agrarios. Esta fijación del Presupuesto europeo en la política agrícola fue denunciada por los países que menos se beneficiaban, como era el caso del Reino Unido, y además de compensaciones como el denominado "cheque británico" fue corregida muy lentamente en las dos décadas siguientes, reduciéndose la financiación agraria a menos del cincuenta por ciento del Presupuesto; y, al mismo tiempo, se reorientó la financiación del FEOGA hacia las estructuras agrarias y el desarrollo rural.

15. André SAPIR (ed.), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Bruselas, julio de 2003, pág. 20.

16. Aprobación definitiva del Presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2005 (DOUE núm. L 60, de 8 de marzo de 2005, p. 1).

17. COMISIÓN EUROPEA, *Annuaire Eurostat 2004. La guide statistique de l'Europe*, OPOCE, Luxemburgo, 2004, pág. 40.

18. DOUE núm. L 60, de 8 de marzo de 2005, p. 1/10.

En una tendencia contraria y en este caso ascendente, la incorporación del Reino Unido en 1973 y, sobre todo, la ampliación de la Unión Europea hacia el Sur de Europa propiciaron una mayor financiación europea, especialmente en los años 80 y 90, en favor de las regiones económicamente más atrasadas y de las regiones en declive industrial hasta alcanzar en poco tiempo más del treinta por ciento del Presupuesto europeo. La política de los fondos estructurales se completó en 1992, en virtud del Tratado de Maastricht, con una intervención específica del Fondo de Cohesión en los países más atrasados (Portugal, Grecia, Irlanda y España) con el fin de permitir su convergencia y su participación en la Unión Económica y Monetaria.

Por lo que se refiere a la participación de los entes locales las partidas presupuestarias más relevantes del Presupuesto de la Unión Europea para 2005 son básicamente las siguientes: en el ámbito agrícola se destinan al desarrollo rural, financiado prácticamente a partes iguales por las dos secciones del FEOGA, 10.771 millones de euros, lo que representa un diez por ciento del Presupuesto comunitario; en el caso de los fondos estructurales la financiación del FEDER alcanza los 21.365 millones de euros y el Fondo de Cohesión aporta 5.126 millones de euros; la financiación de la política de empleo y asuntos sociales, que se canaliza principalmente a través del Fondo Social Europeo, se eleva hasta los 11.586 millones de euros.

2.3.3. Los procedimientos directos e indirectos de financiación europea y la implicación de los entes locales

Son, básicamente, dos los procedimientos de ejecución del Presupuesto de la Unión Europea, de canalización de los fondos europeos, la gestión directa por la Comisión Europea y la gestión indirecta o compartida que, bajo la supervisión de la Comisión, se encomienda a las administraciones nacionales.¹⁹

En cada una de las políticas comunitarias se ha elegido, según la conveniencia, el procedimiento más apropiado de gestión. No obstante, en términos generales más del ochenta por ciento del Presupuesto comunitario es gestionado por las administraciones nacionales. En efecto, así ocurre en relación con los fondos agrícolas y con los fondos estructurales de cohesión.

19. Sobre los distintos tipos de gestión y la aplicación del Reglamento (CE, Euratom) núm. 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DOCE núm. L 248, de 16 de septiembre de 2002, p. 1), remito a mi estudio "La concesión y el control de las subvenciones en la Unión Europea: La gestión por la Comisión Europea y por las autoridades nacionales (la experiencia española)", en *Revista Española de Control Externo*, núm. 17, junio de 2004, págs. 163-196.

Desde el punto de vista de los entes locales, el procedimiento de financiación directa presenta, por lo general, la ventaja de que es la Comisión Europea la encargada de su gestión. Ahora bien, desde el punto de vista local y si se tienen en cuenta los escasos recursos financieros, la limitada capacidad administrativa de la Comisión Europea y la vigilancia de los representantes nacionales, a través de los respectivos comités de gestión o de reglamentación principalmente, convierten este procedimiento de financiación en una especie de lotería cuya suerte se hace depender de factores tan poco transparentes como el reparto geográfico equilibrado de los proyectos, las presiones de los representantes estatales, etcétera.

El procedimiento de financiación compartida a través del cual se canaliza la mayor parte de recursos europeos ofrece mejores perspectivas por la participación de los entes locales. Sin embargo, la clave de este procedimiento descansa en la gestión de las administraciones centrales que, bajo presión, han cedido una parte importante de los fondos a las regiones, pero ni unas ni otras parece que estén muy dispuestas a abdicar en sus pretensiones de canalización de los fondos europeos en favor de los entes locales. En todo caso y en los supuestos en que se encomiende la gestión de una porción, generalmente exigua, de los fondos europeos, como éstos suelen requerir una contribución financiera, pocos entes locales tienen la capacidad financiera y administrativa para su cofinanciación y, finalmente, tampoco su menguada capacidad administrativa permite su eficaz gestión.

2.4. El examen de experiencias locales de financiación europea: los fondos estructurales y medioambientales

Puestas de manifiesto las limitaciones que presenta la participación de los poderes locales en la financiación europea, conviene detenerse en el examen de algunas cuestiones específicas que sólo pueden explicarse en cada ámbito o a través del examen de los específicos fondos europeos. A estos efectos hemos elegido dos procedimientos de financiación europea muy distintos pero que indudablemente tienen una dimensión local: los fondos estructurales y la financiación del medio ambiente.

2.4.1. Los fondos estructurales europeos y la participación de los entes locales

Por esta vía se transfiere aproximadamente un treinta por ciento del Presupuesto total de la Unión Europea (32.396 millones de euros en 2005)

que se reparte entre el FEDER, el Fondo Social Europeo, el FEOGA-Orientación, el IFOP y el Fondo de Cohesión.

Aun cuando en los primeros años de desarrollo de la política regional la Comisión Europea intentó combinar la gestión directa con el procedimiento indirecto de financiación, desde la reforma de los fondos estructurales en 1988, la canalización de este tipo de fondos se ha basado, por lo que ahora importa, en dos principios que configuran el modelo de gestión administrativa consagrado: la programación y la cooperación.²⁰

En ambos casos se pone de manifiesto el protagonismo indudable de las administraciones nacionales que, dentro de un gran margen de discrecionalidad –la denominada autonomía de los estados miembros– pueden implicar a los poderes regionales y locales en la canalización de los fondos estructurales europeos.²¹

2.4.1.1. La programación, los fondos estructurales europeos y los entes locales

En el ámbito de la programación de los fondos estructurales resulta especialmente visible el modelo de gestión de los fondos en la Unión Europea y se manifiesta en una coordinación y una supervisión que se reserva la Comisión Europea, mientras que son las autoridades nacionales, principalmente las administraciones centrales, las que se encargan en el respectivo ámbito nacional de dirigir e incluso de realizar la programación de las intervenciones estructurales europeas. En estos momentos sólo se atribuye a la Comisión Europea una gestión directa de alrededor del uno por ciento de todos los fondos estructurales, dado que más del 99% de la programación se lleva a cabo a través de iniciativas nacionales y de iniciativas comunitarias.²²

Las *iniciativas nacionales* han constituido desde la reforma en 1988 más del noventa por ciento de la dotación financiera de los fondos estructurales y se ha encomendado a las autoridades nacionales, en cooperación con la Comisión Europea, la programación, la decisión y la gestión de las intervenciones estructurales. De modo que desde la perspectiva de los entes

20. David ORDÓÑEZ SOLÍS, *Fondos estructurales europeos: régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

21. Manuel MEDINA GUERRERO, *Los fondos estructurales en Andalucía: la distribución de competencias entre la Unión Europea, el Estado y la comunidad autónoma*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2002, págs. 53-119.

22. Reglamento 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los fondos estructurales (DOCE núm. L 161, de 26 de junio de 1999, p. 1).

locales los fondos comunitarios canalizados por esta vía pasan inexorablemente, en su planificación y gestión, por las autoridades nacionales centrales y, subsidiariamente, por las autoridades regionales. Por tanto, la implicación de los entes locales depende no tanto de la Comisión Europea como de los niveles nacionales superiores, sea el central, sean los regionales.

A través de las *iniciativas comunitarias* se ha canalizado también desde 1989 menos de una décima parte de los fondos estructurales; incluso en el período 2000-2006 se ha reducido al 5,35%. Sin embargo, es el Consejo quien determina el contenido general de las iniciativas cuyo desarrollo corresponde a la Comisión Europea, aunque, finalmente, también son aplicadas por las autoridades nacionales: la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional destinada a fomentar un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible del conjunto del espacio comunitario (INTERREG III),²³ la revitalización económica y social de las ciudades y de las periferias urbanas en crisis con vistas a promover un desarrollo urbano sostenible (URBAN II),²⁴ el desarrollo rural (LEADER+)²⁵ y la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo (EQUAL).²⁶ En las cuatro iniciativas comunitarias es posible y de hecho parece casi indispensable que haya en mayor o en menor medida una participación local aunque la Comisión Europea, que encarece tal implicación, siempre respeta la autonomía de los estados miembros en su programación y ejecución.

En fin, las *acciones innovadoras* no han supuesto más del uno por ciento y en el actual período de programación 2000-2006 también se han visto reducidas al 0,40% del total de los fondos estructurales. La característica

23. *Comunicación de la Comisión a los estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo – INTERREG III* (DOCE núm. C 143, de 23 de mayo de 2000, p. 6).

24. *Comunicación de la Comisión a los estados miembros, de 28 de abril de 2000, por la que se fijan las orientaciones de una iniciativa comunitaria relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible URBAN II* (DOCE núm. C 141, de 19 de mayo de 2000, p. 8).

25. *Comunicación de la Comisión a los estados miembros, de 14 de abril de 2000, por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER+)* (DOCE núm. C 139, de 18 de mayo de 2000, p. 5).

26. *Comunicación de la Comisión a los estados miembros, de 14 de abril de 2000, por la que se establecen las orientaciones relativas a la iniciativa comunitaria EQUAL, relativa a la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado de trabajo* (DOCE núm. C 127, de 5 de mayo de 2000, p. 2).

más importante de estas intervenciones es su gestión centralizada por la Comisión Europea: que establece los criterios generales de financiación y convoca la concesión de subvenciones respetando cada uno de los fondos estructurales.²⁷ No obstante, al aprobar los proyectos específicos de financiación la Comisión Europea debe seguir un procedimiento de “comitología”, en este caso meramente consultivo, en el que intervienen los comités específicos creados para la gestión de los fondos estructurales (Comité para el Desarrollo y la Reconversión de las Regiones, Comité del Fondo Social Europeo, Comité de Estructuras Agrícolas y de Desarrollo Rural y Comité del Sector de la Pesca y de la Acuicultura). A través de las acciones innovadoras, la Comisión Europea ha ensayado la realización de proyectos experimentales en los que la dimensión local y la protección medioambiental constituyen elementos especialmente significativos y que en algunos casos sirven de referencia en el siguiente período de programación para la adopción de nuevas iniciativas comunitarias.²⁸

2.4.1.2. La cooperación, los fondos estructurales y los entes locales

La participación de todos los niveles de gobierno, comunitario y nacional, en la gestión de los fondos estructurales es indispensable. Por esa razón, las sucesivas regulaciones de los fondos estructurales han consagrado el principio de cooperación. En efecto, desde 1988 todos los reglamentos de los fondos estructurales enuncian el principio de “cooperación”, “*partnership*” o “*partenariat*”, que ha terminado cristalizando en el vigente artículo 8.1 del Reglamento general de los fondos estructurales conforme al cual:

“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

27. COMISIÓN EUROPEA, *Orientaciones para las acciones innovadoras del FEDER del período 2000-2006*, “Las regiones en la nueva economía”, COM (2001) 60 final, de 31 de enero de 2001.

28. Las medidas innovadoras financiadas por el FEDER en el período de programación 1994-1999 giraron alrededor de ocho temas de los que, en particular, tuvieron en cuenta la dimensión local y medioambiental el proyecto TERRA de ordenación del territorio, los proyectos piloto urbanos (PPU), la cooperación interregional interna (RECITE II) y la cooperación interregional externa (ECOS-Ouverture). En el período 2000-2006 la dimensión local ha quedado bastante postergada por la mayor atención a los problemas regionales como revela, por ejemplo, uno de los tres ámbitos temáticos de intervención del FEDER en las medidas innovadoras: “Identidad regional y desarrollo sostenible: fomentar la cohesión y la competitividad regionales mediante un planteamiento integrado de las actividades económicas, sociales, culturales y de medio ambiente”.

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.

“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 definen anteriormente.

“Cuando designe a los *interlocutores más representativos a escala 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.

“Todas las partes designadas, en lo sucesivo denominadas ‘los interlocutores’, serán interlocutores con un objetivo común.”

Sin embargo, la consagración de este principio de cooperación ha quedado particularmente deslucida por las limitaciones contenidas expresamente en su enunciado y por la escasa virtualidad que tiene en la práctica este principio. En efecto, la misma redacción del artículo 8 parece vaciar de contenido al principio de cooperación si se tiene en cuenta que “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 definen anteriormente”. Precisión que parece reiterarse en el apartado 3 del mismo artículo del Reglamento general de los fondos estructurales que es una disposición ambigua en la que se invoca el principio de subsidiariedad en estos términos: “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.”

Del mismo modo que en períodos de programación previos, la Comisión Europea ha propuesto simplificar la futura gestión de los fondos estructurales reiterando sus promesas de mejorar la implicación de los distintos niveles de gobierno y de descentralizar más en favor de los interlocutores que en

los estados miembros están más directamente implicados, como es el caso de las regiones o de las autoridades locales.²⁹ En este sentido, la Comisión Europea anuncia de nuevo en su propuesta de Perspectivas financieras 2007-2013 en relación, por ejemplo, con la política de desarrollo rural:

“En todos los casos, *los socios a escala nacional, regional y local* se beneficiarán de una importante simplificación de las disposiciones existentes. Dicha simplificación incluirá:

“–La reagrupación de todas las medidas en un único instrumento a fin de ofrecer un programa único.

“–Un especial hincapié en el requisito de coherencia entre el desarrollo rural y las medidas de cohesión.

“–*Una combinación más eficaz de control y descentralización*: elaboración de un documento estratégico a escala de la UE que constituya el marco de las estrategias nacionales de desarrollo rural; mayor consulta en todos los niveles jerárquicos sobre las modalidades de concepción y puesta en práctica de los programas; simplificación de las normas y requisitos relacionados con la aplicación de los programas; y refuerzo de las actividades de seguimiento y evaluación. Seguirán definiéndose con claridad las responsabilidades respectivas de los estados miembros y de la Comisión en materia de gestión financiera.”³⁰

Sin embargo, puede considerarse que el empeño de la Comisión Europea por clarificar y por mejorar el reparto de responsabilidades y la implicación de los distintos niveles de gobierno, incluido el local, dependen, en último término, de los niveles estatales central y, en su caso, regional.³¹

2.4.2. La financiación europea de los proyectos medioambientales en el ámbito local

En la Unión Europea se proclama constitucionalmente, en el artículo 175.4 del Tratado CE, que la financiación medioambiental europea es subsidia-

29. *Proposition de Règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds Européen de Développement Régional, le Fonds Social Européen et le Fonds de cohésion*, COM (2004) 492 final, de 14 de julio de 2004, apartado 1.

30. COMISIÓN EUROPEA, *Perspectivas financieras 2007-2013*, COM (2004) 487 final, de 14 de julio de 2004, p. 20.

31. COMISIÓN EUROPEA, *Responsabilidades de los estados miembros y de la Comisión en la gestión compartida de los fondos estructurales y del fondo de cohesión. Situación actual y perspectivas para el nuevo período de programación después de 2006*, COM (2004) 580 final, Bruselas, 6 de septiembre de 2004. Tampoco el Comité de las Regiones acierta a ofrecer alternativas y soluciones para asegurar una implicación efectiva de los entes locales tal como resulta de su *Informe prospectivo sobre gobernanza y simplificación de los fondos estructurales después de 2006*, de 2 de julio de 2003 (DOUE núm. C 256, de 24 de octubre de 2003, p. 1).

ria de la financiación nacional: “Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente.” Por tanto, en materia de financiación medioambiental no tendría gran importancia la implicación que resulte de los distintos niveles de gobierno, comunitario ni nacionales. En consonancia con esta previsión el Presupuesto europeo para 2005 sólo prevé un gasto de 323 millones de euros en materia de medio ambiente –de los que propiamente no se destinan a fondos medioambientales más de 168 millones de euros–, lo que contrasta vivamente con otras partidas presupuestarias como los 53.723 millones de agricultura y desarrollo rural o los 27.104 millones de la política regional; o incluso los 1.047 millones en materia de educación y cultura.³²

Tal constatación se corrobora una vez examinada la financiación directa del medio ambiente, que es significativamente pequeña y que, en realidad, se ha manifestado a través de un programa general medioambiental, LIFE, cuya gestión se encomienda a la Comisión Europea. El instrumento financiero para el medio ambiente LIFE se ha aplicado sucesivamente desde 1991 a 2006: LIFE I (1991-1995),³³ LIFE II (1996-1999)³⁴ y LIFE III (2000-2006).³⁵ La Comisión Europea ha propuesto para el próximo período de programación 2007-2013 la creación de un programa denominado programa LIFE+ cuya función será “contribuir al desarrollo, aplicación, seguimiento y evaluación de la política y la legislación comunitarias en materia ambiental”.³⁶

Por ejemplo, el marco jurídico del programa LIFE III, que se aplica en estos momentos, para sus cinco primeros años sólo había previsto una financiación de 640, a la que deben añadirse para 2005 y 2006 otros 317,2 millones adicionales, que se reparten en tres ámbitos de actuación y de acuerdo con un porcentaje indicativo de los recursos financieros asignados:

32. DOUE núm. L 60, de 8 de marzo de 2005, pp. II-71 y II-484 y II-485.

33. Reglamento (CEE) 1973/1992 del Consejo, de 21 de mayo de 1992, por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) (DOCE núm. L 206, de 22 de julio de 1992, p. 1).

34. Reglamento (CE) 1404/1996 (DOCE núm. L 181, de 20 de julio de 1996, p. 1).

35. Reglamento (CE) núm. 1655/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, sobre el Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (LIFE) (DOCE núm. L 192, de 28 de julio de 2000, p. 1), modificado por el Reglamento (CE) núm. 1682/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de septiembre de 2004 (DOUE núm. L 308, de 5 de octubre de 2004, pág. 1).

36. COMISIÓN EUROPEA, *Perspectivas financieras 2007-2013*, COM (2004) 487 final, de 14 de julio de 2004, pág. 22.

–*LIFE-Naturaleza*, que pretende facilitar la aplicación de las directivas sobre conservación de las aves silvestres y de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres; a la que se destina el 47% de la dotación presupuestaria.

–*LIFE-Medio ambiente*, cuyo objetivo es “el desarrollo de técnicas y métodos innovadores e integrados y a la continuación del desarrollo de la política medioambiental comunitaria”; por esta vía se canalizará el 47%.

–*LIFE-Terceros países*, que se propone “contribuir a la creación de las capacidades y de las estructuras administrativas necesarias en el ámbito del medio ambiente y al desarrollo de políticas y de programas de acción en materia de medio ambiente en los terceros países ribereños del Mediterráneo o del Báltico que no figuran entre los países de Europa central y oriental que hayan celebrado acuerdos de asociación con la Comunidad Europea”; a esta actuación se destina un seis por ciento del presupuesto total del instrumento financiero.

En todo caso, en el Presupuesto de la Unión Europea de 2005 se prevé únicamente las dotaciones respectivas de 67.923.000 euros para la financiación del LIFE-Naturaleza y de 67.614.000 euros para el LIFE-Medio ambiente.³⁷

La aprobación de la financiación de proyectos por el LIFE corresponde a la Comisión Europea, aunque en todo caso con la intermediación de los estados miembros, generalmente funcionarios de las respectivas administraciones centrales. A las autoridades centrales nacionales corresponde la tarea de hacer una primera selección de proyectos presentándolos a la Comisión Europea que, antes de decidir la financiación, debe someter su proyecto de decisión al procedimiento de reglamentación de la “comitología”.

Simplificando el procedimiento, esto significa que en la fase de decisión por la Comisión debe intervenir previamente el Comité del LIFE, integrado por representantes nacionales y un funcionario de la Comisión, que debe emitir un dictamen conforme con la propuesta de la Comisión Europea. La gestión directa y el control de los proyectos que se aprueben corresponden a la Comisión Europea.

En todo caso resulta patente que, a la vista de la financiación canalizada y del procedimiento de gestión, la participación de los entes locales a través del LIFE resulta testimonial.

No obstante, también en este modelo de gestión centralizada se requiere, en mayor o menor medida, la intermediación de las autoridades nacionales que, por lo general, están representadas por los funcionarios de las

37. DOUE núm. L 60, de 8 de marzo de 2005, p. II-484.

administraciones centrales y, en el mejor de los casos, asiste un representante regional. En consecuencia, los entes locales no tienen posibilidad de intervenir o influir en la selección de los proyectos financiados por el LIFE salvo a través de los representantes nacionales. Además, los especiales criterios que utiliza la Comisión Europea en la selección de los proyectos, teniendo en cuenta en especial la *transnacionalidad* y el equilibrio en el origen nacional de los proyectos, pueden en muchos casos frustrar todas las esperanzas respecto de buenos proyectos concretos de origen local.

Ahora bien, en aplicación de otro principio constitucional como es el de la dimensión medioambiental de todas las políticas comunitarias, la financiación indirecta de proyectos medioambientales puede llegar a ser muy importante. En efecto, el principio de *transversalidad* de la protección del medio ambiente se enuncia en el artículo 6 del Tratado CE en los siguientes términos:

“Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.”

Esta previsión constitucional explica que en la realización de las distintas políticas comunitarias, especialmente las dos de más peso financiero –la política agrícola y la política de cohesión– se tenga muy presente la protección del medio ambiente. Así ocurre, por ejemplo, en relación con las intervenciones del FEOGA en el ámbito de la política agrícola y, del mismo modo, en el desarrollo de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, destinado éste último a la financiación de redes transeuropeas y de la protección y la mejora del medio ambiente en la Unión Europea.

Por tanto, de nuevo es preciso remitirse a la aplicación de las políticas comunitarias por antonomasia desde el punto de vista de financiación para comprobar hasta qué punto facilitan la participación de los entes locales en los proyectos medioambientales financiados en materia de desarrollo rural, regional o local.

3. Los entes locales españoles y la financiación europea (1986-2006)

El análisis de la financiación europea de las actuaciones de los entes locales españoles requiere, con carácter previo, examinar la coincidencia entre el ámbito competencial de los entes locales españoles –diseñados constitucionalmente y delimitados por la legislación de desarrollo en

materia local– y el ámbito de financiación europea. En segundo lugar, para determinar los aspectos más relevantes de la participación local española en la financiación europea es necesario poner de manifiesto, en particular, las debilidades institucionales y financieras de la participación local en los fondos europeos. Por último, conviene examinar dos ámbitos especialmente propicios para la financiación europea de las actividad local en España como son los fondos estructurales y la política medioambiental.

3.1. El marco constitucional y europeo de la financiación local en España: autonomía local y autonomía financiera

El ámbito competencial que tanto la Constitución española como la legislación de desarrollo confiere a los entes locales –municipios y provincias– es sumamente amplio y contiene sectores especialmente vinculados a la financiación europea.

Al tratar de determinar cuál ha sido o cuál debe ser la incidencia de la financiación europea en el ámbito local conviene recordar, en primer lugar, que en España las distintas esferas de actuación administrativa y su correspondiente financiación están ineludiblemente vinculadas al ámbito competencial atribuido constitucional y legalmente. Y también, en segundo lugar, la participación o la intervención de los fondos europeos dependen en gran medida no tanto del Derecho comunitario –que consagra un neutro principio de autonomía institucional y procedimental en cada Estado miembro–, sino de la propia regulación y de las prácticas nacionales.

En efecto, en primer lugar es necesario recordar cómo en el Derecho español resulta relevante desde un punto de vista constitucional la vinculación entre la competencia material y la competencia financiera, lo que, indudablemente, es relevante a la hora de justificar la participación de los entes locales españoles en la financiación europea.³⁸ En este sentido lo ha constatado el Tribunal Constitucional, por ejemplo en su Sentencia 48/2004, de 25 de marzo, relativa a la autonomía financiera de las diputaciones provinciales en Cataluña respecto de su comunidad autónoma, pronunciándose en los siguientes términos:

38. Manuel MEDINA GUERRERO, *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004.

“Pues bien, si hemos venido afirmando que el artículo 156 de la CE vincula la autonomía financiera de las comunidades autónomas ‘al desarrollo y ejecución de sus competencias’, en la medida en que dichos entes territoriales sólo pueden financiar o subvencionar actividades de su competencia, debemos entender, en la misma línea, que *el artículo 142 de la CE garantiza la suficiencia de los medios de las haciendas locales estrictamente para ‘el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas’, por lo que debe llegarse a la misma conclusión necesariamente en relación con los entes locales; es decir, que las diputaciones provinciales de Cataluña, en principio, no se hallan constitucionalmente legitimadas para financiar actividades o servicios asumidos por dicha comunidad autónoma, en la medida en que carecen de competencia alguna sobre los mismos, y ello en virtud de la previsión normativa que les viene impuesta por el propio legislador autonómico*” (FJ 11.6).³⁹

En aplicación del principio constitucional de autonomía local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, ha atribuido a los municipios y a las provincias españoles numerosas competencias que tienen relevancia europea.

Por lo que se refiere a los municipios, deben destacarse algunas de las atribuciones del artículo 25.2 de la Ley de bases del régimen local que evocan actuaciones europeas al establecer, entre otras, las siguientes previsiones:

“El municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias: [...]

“d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; *promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales* [...].

“f) *Protección del medio ambiente.*

“g) *Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.*

“h) *Protección de la salubridad pública* [...].

“k) *Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.*

39. TC (Pleno), Sentencia núm. 48/2004, de 25 de marzo (inconstitucionalidad de la Ley catalana de transferencia de competencias de las diputaciones provinciales a la Generalidad y a los consejos comarcales en materia de servicios y asistencia social) (ponente: García Manzano).

“l) *Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.*

“ll) *Transporte público de viajeros.*

“m) *Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; turismo.*”

Aunque de manera muy significativa y respecto de prácticamente todos los ámbitos de intervención pública, el artículo 28 de la Ley de bases del régimen local consagra en una cláusula general las siguientes competencias:

“Los municipios pueden realizar *actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas* y, en particular, las relativas a la educación, *la cultura, la promoción de la mujer*, la vivienda, la sanidad y la *protección del medio ambiente.*”

De manera complementaria resulta particularmente elocuente la regulación contenida en la Ley estatal de empleo de 2003 en la que se esboza un ámbito muy particular de colaboración entre administraciones y de gestión por los entes locales y, a estos efectos, su artículo 4 dispone:

“De acuerdo con lo establecido en la Estrategia europea de empleo, las políticas de empleo en su diseño y modelo de gestión deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local.

“De conformidad con la Constitución, con los estatutos de autonomía y con la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas establecerán los mecanismos de colaboración oportunos y en su caso de participación con las corporaciones locales para la ejecución de los programas y medidas de las políticas activas de empleo.”⁴⁰

En cuanto se refiere a las provincias, resulta de gran interés analizar la superposición de las competencias comunitarias europeas y las atribuidas por la ley española; así, al trazar el ámbito competencial provincial, el artículo 36.1 de la Ley de bases del régimen local realiza las siguientes atribuciones:

“a) *La coordinación de los servicios municipales entre sí* para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

40. Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo (BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003).

“b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

“c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

“d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás administraciones públicas en este ámbito.”

Las anteriores competencias de la provincia parecerían ofrecer un nivel de gobierno de gran importancia en materia de coordinación, de asistencia y cooperación y de planificación y desarrollo económico. Ahora bien, la realidad proyecta un menor optimismo no sólo por la relegación general de las diputaciones provinciales como consecuencia del fortalecimiento del Estado de las autonomías sino también por la desigual batalla entre las diputaciones y los ayuntamientos más importantes, generalmente las distintas capitales de provincias.

Así pues, resulta patente la importante función que deberían desempeñar los entes locales en la aplicación de determinadas políticas comunitarias y de la consiguiente financiación europea. Sin embargo, tanto el Estado central como las comunidades autónomas se han resistido a ceder a los entes locales el poder previamente ejercido o conferido en virtud del proceso de descentralización.

Por una parte, hubo de librarse una batalla por el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, que, *mutatis mutandis*, sería aplicable a las intervenciones de los entes locales, y conforme a la cual la financiación europea debe ajustarse, en la medida de lo posible, al reparto interno de competencias. En un principio el Estado central invocaba competencias genéricas como las relaciones internacionales y la planificación general de la economía para justificar su monopolio en la canalización de los fondos europeos. Sin embargo, tal como ha establecido una reiteradísima jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias no se habían alterado como consecuencia de la integración europea de España. A título de ejemplo, en la Sentencia 128/1999, de 1 de julio, sobre la cofinanciación de acciones de mejora de las estructuras agrarias en Cantabria, el Tribunal Constitucional, con el fin de preservar las competencias autonómicas frente a la intervención del Estado central, debió puntualizar:

“Estos principios generales no resultan alterados por el hecho de que las ayudas sobre las que se traba el conflicto dispongan de financiación

comunitaria a través de la Sección Orientación del FEOGA (artículo 2.2 del Reglamento (CEE) núm. 2328/1991), pues, las normas para resolver este conflicto habrán de ser ‘exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, ya que como este tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (STC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), *la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y, las comunidades autónomas, criterios que no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias*’ (STC 79/1992.1)” (FJ 7.C).⁴¹

Sin embargo, tal enunciado del principio de autonomía del Derecho español y de aplicación de las normas constitucionales de reparto de competencias entre los niveles de gobierno en materia de financiación europea fue matizado en algunas sentencias del Tribunal Constitucional. Tal es el caso, por ejemplo, de la Sentencia 13/1998, de 22 de enero, donde el Tribunal Constitucional ofrece una explicación que, si bien se refiere a la transposición normativa en el ámbito medioambiental, se puede aplicar a los supuestos de financiación europea:

“Ahora bien, sin perjuicio de ello, no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencias entre el Estado y las comunidades autónomas tampoco se produce en el vacío (STC 102/1995, fundamento jurídico 5). Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la directiva comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución de competencias, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el propio Derecho interno, como ocurre con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental que, al margen de algunos precedentes impropios, constituye un instrumento de nuevo cuño, asimilado entre nosotros desde el Derecho comunitario” (FJ 3.5).⁴²

Matices que el Tribunal Constitucional vuelve a reiterar apropiadamente en la Sentencia 33/2005, de 17 de febrero, donde se utilizan prácticamente los mismos razonamientos:

41. TC (Pleno), Sentencia 128/1999, de 1 de julio, sobre cofinanciación de acciones de mejora de las estructuras agrarias en Cantabria (ponente: Casas Baamonde).

42. TC (Pleno), Sentencia 13/1998, de 22 de enero (constitucionalidad de la legislación estatal sobre evaluación de impacto ambiental) (ponente: Rodríguez Bereijo).

“Dado que ambas partes asumen que las normas sobre las que se traba el conflicto se han dictado en aplicación de la normativa europea, a la que las disposiciones impugnadas se remiten, resulta adecuado tomarla como punto de referencia, ya que ‘no cabe ignorar 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, de 26 de junio, FJ 5). Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la normativa comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligatorio para proyectar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el Derecho interno (STC 12/1998, de 28 de junio, FJ 3), como ocurre en el presente caso con el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales” (FJ 4.1).⁴³

El Tribunal Constitucional ha constatado que efectivamente la aplicación del principio reconocido por el Derecho comunitario de autonomía institucional y procedimental exige aplicar el esquema constitucional de reparto del poder; pero también ha tenido que precisar que la autonomía está sometida a límites como los que representan los principios, también propios del ordenamiento comunitario, de efectividad y de equivalencia. De este modo, el propio sistema español de reparto de competencias debe ajustarse a la naturaleza y a la finalidad de los procedimientos comunitarios y, por lo que ahora importa, a los procedimientos de financiación comunitaria europea.

En suma, una vez comprobado que en un ámbito que cuenta con financiación europea y donde los entes locales tienen atribuidas competencias, tal como resulta de la Constitución y de sus desarrollos legales, será preciso determinar de qué modo los entes locales españoles pueden participar en el procedimiento de programación y gestión establecido por la Unión Europea para canalizar de una manera efectiva los fondos europeos.

3.2. La implicación de los entes locales en la financiación europea: aspectos institucionales y presupuestarios

La financiación europea de las actuaciones de los entes locales se enfrenta a dos tipos de problemas consustanciales a los poderes locales: por una parte, en España la financiación europea ha sido una cuestión debatida y

43. TC (Pleno), Sentencia 33/2005, de 17 de febrero (desarrollo estatal del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales) (ponente: Pérez Vera).

negociada entre el Estado y las comunidades autónomas por lo que difícilmente podría haberse invitado a esta negociación por cualquiera de estos dos protagonistas a los más de ocho mil entes locales constituidos en España; y, por otra parte, aun cuando los presupuestos locales son porcentualmente considerables, es patente que, por lo general, muy pocos entes locales tienen capacidad financiera suficiente para participar en la cofinanciación, junto con los fondos europeos, de proyectos de carácter local.

3.2.1. La participación institucional de los entes locales en la financiación europea

La implicación institucional de los entes locales en la financiación europea cuenta con un primer obstáculo prácticamente insuperable que radica en la imposibilidad de una participación directa de los entes locales en el proceso de adopción de decisiones. En este sentido, los mecanismos de representación de los intereses locales son sumamente débiles tanto en el sistema español como el marco institucional europeo. Asimismo, no hay duda de que en estos momentos de la integración europea lo relevante no es tanto la implicación de los entes locales como la batalla que están librando el Estado central y las comunidades autónomas por mantener o por obtener la mayor participación financiera tanto en Madrid como en Bruselas.⁴⁴

De modo que la participación de los entes locales españoles en los asuntos europeos sólo tiene un cauce formal de participación en el proceso europeo de adopción de decisiones: el Comité de las Regiones; asimismo, dada la heterogeneidad de los entes locales sólo es concebible una implicación local en los asuntos europeos a través de mecanismos asociativos, cuyo ejemplo más significativo es la Federación Española de Municipios y Provincias. No obstante, debe adelantarse la conclusión de que, aun siendo estimables, resulta evidente que estas vías, por lo que se refiere a la financiación europea, son meramente testimoniales.

44. Los últimos logros alcanzados por las comunidades autónomas en su paulatina implicación en el proceso de adopción de decisiones se reflejan en los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 adoptados por la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea: Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las comunidades autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y el Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2005, pág. 9372). Inicialmente las cuatro formaciones del Consejo donde ya se ha empezado a aplicar el sistema de representación autonómica directa son: el Consejo de Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores; el Consejo de Agricultura y Pesca; el Consejo de Medio Ambiente; y el Consejo de Educación, Juventud y Cultura.

Por una parte, la participación de los entes locales españoles en el Comité de las Regiones está subordinada a la implicación de las comunidades autónomas.⁴⁵ En efecto, desde su constitución en 1994, el Comité de las Regiones acoge a los diecisiete presidentes de las comunidades autónomas, y sólo los cuatro escaños restantes se reservan a los representantes de los ayuntamientos y la diputaciones provinciales.⁴⁶ Para el tercer mandato 2002-2006 fueron designados como miembros titulares los diecisiete presidentes autonómicos, que nombraron, a su vez, como suplentes a un miembro del respectivo Consejo de Gobierno o alto cargo autonómico; y los cuatro puestos restantes se atribuyeron a cuatro alcaldes de Madrid, Barcelona, Valencia y Gijón; siendo suplentes de estos últimos los alcaldes de La Coruña, Córdoba, Valladolid y Amposta. Por el momento el peso institucional del Comité de las Regiones es muy escaso y sus dictámenes, preceptivos pero no vinculantes, tienen una influencia particularmente discreta en el proceso de adopción de decisiones en la Unión Europea. Así pues, en cuanto se refiere a la financiación europea las propuestas y recomendaciones del Comité de las Regiones abogando por una mayor implicación local no dejan de ser un puro ejercicio de voluntarismo en un órgano consultivo que, como ya vimos, tiene su corazón dividido entre las regiones y los municipios de la Unión Europea.

Por otra parte, la Federación Española de Municipios y Provincias es, ciertamente, un mecanismo asociativo de colaboración indispensable para los entes locales españoles. Sin embargo, sus actuaciones en materia de financiación europea no pasan de ser simbólicas y se limitan necesariamente a una observación meramente circunstancial que se traduce en una mejora de los canales de información y, en su caso, en un apoyo técnico para algunos de los entes locales asociados.

Por esa razón sería necesario que tanto el Estado como las propias comunidades autónomas articulen mecanismos internos de colaboración en materia de financiación europea de los entes locales españoles.

45. Pablo PÉREZ TREMPES, "La participación de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios europeos", en *Administraciones públicas y Constitución*, INAP, Madrid, 1998, pág. 1090.

46. El Senado español acordó el 20 de octubre de 1993 que cada una de las diecisiete comunidades autónomas contase con un miembro en el Comité de las Regiones, correspondiendo a la Federación Española de Municipios y Provincias la propuesta de los cuatro miembros restantes, así como de sus respectivos miembros suplentes (*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado*, Serie I, núm. 34, de 28 de octubre). Tal como recuerda Antonio CALONGE VELÁZQUEZ, "España y el Comité de las Regiones", en *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 32/2005, págs. 15-39, las comunidades autónomas de Cataluña y el País Vasco presionaron para que los representantes españoles fuesen todos de origen autonómico; en cambio, la Federación Española de Municipios y Provincias exigió que al menos la mitad de los miembros fuese de procedencia local; finalmente se llegó a la fórmula de 17+4.

En cuanto al Estado central, el Gobierno español siempre ha pretendido que a través del Ministerio de Administraciones Públicas tanto las comunidades autónomas como los entes locales puedan tener una mejor implicación en la integración europea. Si bien los logros en materia autonómica son escasos pero visibles –tal como revela el funcionamiento desde 1988 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas–, en cuanto se refiere a la implicación de los entes locales la labor de este ministerio, hasta el momento no puede ser más desalentadora y, en particular, respecto de la información y de la financiación europea de los entes locales.

No obstante, en el propio Ministerio de Administraciones Públicas, la Dirección General de Cooperación Local, dependiente de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, tiene encomendada, entre otras, la siguiente función:

“El impulso, seguimiento y análisis de la participación de las entidades locales, a través de las conferencias sectoriales, en la elaboración y aplicación de las políticas comunitarias que afecten de manera directa a las competencias locales.”⁴⁷

Asimismo, se han desarrollado algunas iniciativas recientes que podrían mejorar tan lúgubre panorama. Así, por ejemplo, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, ha procurado fortalecer los mecanismos institucionales y los procedimientos de colaboración.⁴⁸

En primer lugar, se pretende impulsar la Comisión Nacional de Administración Local pues, como se explica claramente en su preámbulo, con la reforma legislativa se intenta “potenciar los mecanismos de cooperación interadministrativos, actualizando la regulación de la Comisión Nacional de Administración Local, en aras a flexibilizar su funcionamiento”. A estos efectos, el nuevo artículo 117 de la Ley de bases del régimen local configura esta Comisión Nacional como “órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración local”. En el caso de que terminase su cómodo letargo, esta Comisión Nacional de Administración Local podría cumplir una función de importante información y de articulación de algunos fondos europeos.

47. Artículo 4.1.f) del Real decreto 1320/2004, de 28 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Administraciones Públicas (BOE núm. 130, de 29 de mayo de 2004).

48. BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003.

En la misma Ley de modernización del gobierno local se ha previsto, de manera complementaria, una ineludible colaboración a tres bandas entre el Estado central, las comunidades autónomas y los entes locales a través, por ejemplo, de conferencias sectoriales y otro tipo de acuerdos que podrían tener un importante contenido financiero. En efecto, el nuevo artículo 120.bis de la Ley de bases del régimen local dispone:

“El Estado impulsará la colaboración con las comunidades autónomas con el fin de crear órganos de cooperación conjuntos en materia de régimen local, tanto bajo la forma jurídica de conferencia sectorial como de otra naturaleza, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.”

En cada una de las comunidades autónomas y según su propia tradición histórica, la importancia de los municipios y de las provincias resulta muy diversa. Por tanto, resulta difícil calibrar la experiencia y apuntar algunos mecanismos de colaboración entre la respectiva comunidad autónoma, sus provincias y sus municipios, que podrían constituir, en los dos últimos casos, niveles de gobierno muy apropiados para la ejecución de proyectos financiados con fondos europeos.

En fin, también la reforma de la Ley de bases del régimen local en 2003 ha establecido mecanismos específicos que, sin lugar a dudas, facilitarán la integración europea y, consecuentemente, la financiación de fondos europeos. A estos efectos, se prevé, por una parte, la incorporación “a nuestra legislación básica de régimen local de los consorcios transfronterizos, como mecanismo asociativo que puede utilizarse en una actividad de creciente importancia como es la cooperación transfronteriza de nuestras entidades locales”. Y, por otra parte, se fomenta el asociacionismo local y se amparan las relaciones convencionales de las asociaciones municipales y provinciales con todas las administraciones; en la nueva redacción de la disposición adicional 5.3 de la Ley de bases del régimen local se prevé: “Dichas asociaciones [de entidades locales de ámbito estatal o autonómico], en el ámbito propio de sus funciones, podrán celebrar convenios con las distintas administraciones públicas.”

Se trata, por tanto, de los más variados y adaptables instrumentos de coordinación y de colaboración que, en particular, podrían ser útiles para mejorar una canalización de los fondos europeos con destino a los entes locales españoles. Es evidente que su utilización no depende tanto de la naturaleza de los propios fondos comunitarios, cuya gestión se encomienda a las administraciones españolas, sino de la voluntad de los prota-

gonistas de su gestión, en este caso la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas respectivas.

3.2.2. La debilidad presupuestaria local y la financiación de los fondos europeos

La segunda debilidad inherente a la posición de los entes locales españoles respecto de la financiación de los fondos europeos está vinculada a su propio procedimiento de planificación y de gestión. Y, sobre este particular, ha de recordarse que las intervenciones financieras europeas, con la salvedad hasta hace poco tiempo del FEOGA respecto del sostenimiento de los precios agrarios, han exigido una cofinanciación de las administraciones nacionales lo que, tratándose de los entes locales españoles, en una delicada situación presupuestaria, termina suponiendo una imposibilidad real de participación en proyectos europeos.

En el ámbito local, por tanto, se reproduce el conocido problema de absorción de los fondos europeos que se observa en aquellas regiones que más necesidad tienen de fondos, respecto de las cuales cuantos más fondos se programan menos fondos son capaces de ejecutar por sus debilidades administrativas y financieras, lo que, también *mutatis mutandis*, sería aplicable en la mayoría de los entes locales españoles: por una parte son tan pequeños como necesitados de financiación europeo; pero, por otra parte, son incapaces de cofinanciar y de ejecutar proyectos financiados por fondos europeos.

La incapacidad administrativa y financiera de absorber los fondos europeos por parte de la mayoría de los entes locales debe resolverse mediante mecanismos de asociación local pero, muy en especial, a través de procedimientos de coordinación y de cooperación entre las administraciones españolas, en especial de la Administración central y de las respectivas administraciones autonómicas.

3.3. La financiación europea de las políticas locales en España: experiencias prácticas (1986-2006)

A punto de cumplir dos décadas de financiación europea, se puede hacer balance en España de lo que han significado las intervenciones europeas y la participación de los entes locales tomando como referencia los últi-

49. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea 2004*, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuesto, Madrid, 2005, pág. 109.

mos datos financieros disponibles y que corresponde a 2003.⁴⁹ En este sentido, los 16.858,81 millones de euros aportados por el Presupuesto europeo a España se repartieron, *grosso modo*, de la siguiente manera:

	Administración central	Comunidades autónomas	Administraciones locales	Otros	TOTAL
FEOGA-Garantía	482,15	5.976,92	-	-	6.459,07
FEOGA-Orientación	156,32	978,24	19,40	11,41	1.273,52
FEDER	1.596,59	1.976,37	455,50	1.315,27	5.343,73
FSE	792,26	769,01	-	91,46	1.652,61
FONDO DE COHESIÓN	145	281,37	240,70	1.133,10	1.799,27
	3.172,32	9.981,91	715,60	2.551,24	16.528,20

A los anteriores pagos, deban añadirse otros 330,61 millones de euros que se transfirieron a España por otros conceptos o políticas comunitarias. De modo que resultan muy elocuentes la financiación europea y la participación en la misma de los tres niveles de gobierno: el central, al que gran parte del concepto de otros, por ejemplo empresas públicas, también debe atribuirse, lo que, en consecuencia, supone que canaliza alrededor del treinta y cinco por ciento de los fondos europeos; los gobiernos autonómicos se encargan de un sesenta por ciento de los fondos europeos, y las administraciones locales sólo participan en la gestión de no más del cinco por ciento de los fondos europeos en España.

La segunda impresión que también resulta de observar la anterior tabla indicativa es que las administraciones locales se han implicado, fundamentalmente, en la gestión de proyectos financiados por fondos estructurales y de cohesión, en especial el FEDER y el Fondo de Cohesión; en cambio, la participación local ha sido muy escasa o insignificante en el ámbito de las intervenciones de los fondos agrarios.

3.3.1. La participación de los entes locales españoles en los fondos estructurales

La participación de las administraciones locales españolas en la gestión de los fondos estructurales y de cohesión debe examinarse de manera más detallada en relación con los tres procedimientos básicos de programación (iniciativas nacionales, iniciativas comunitarias y acciones innovadoras) y a lo

largo de las tres más importantes etapas de la programación de estos fondos: de 1989 a 1993; de 1994 a 1999; y de 2000 a 2006; también será de interés referirse a los procedimientos que se aplicarán en el próximo período 2007-2013.

3.3.1.1. La participación en las iniciativas nacionales de los fondos estructurales: Programas Operativos Locales (POL) y Programa Operativo de Medio Ambiente Local (POMAL)

En España, en los tres períodos de programación se han adoptado, por la vía de las iniciativas nacionales, programas específicos que, si bien han tenido una financiación limitada, se han destinado expresamente al ámbito local.

Ya en el primer período de programación se aprobó en 1991 dentro del Marco Comunitario de Apoyo para la regiones españolas del objetivo núm. 1 el Programa Operativo Local (POL) 1991-1993 con el fin de cumplir tres finalidades específicas:

- Ser un instrumento de integración del esfuerzo inversor local (equipamiento local de municipios con menos de 50.000 habitantes y diputaciones provinciales).

- Constituir un elemento motor del desarrollo endógeno, mediante la realización de obras de infraestructuras de transición entre los grandes ejes y los núcleos de población.

- Convertirse en marco de financiación que aporta garantías para el desarrollo de las actuaciones planificadas, y en el que participan la Comunidad Europea y las administraciones central y local.

En aplicación del POL se llevaron a cabo 2.931 actuaciones en los ámbitos del agua, del medio ambiente, en zonas industriales y artesanales, de desarrollo local, de telecomunicaciones y de carreteras.

Asimismo, para el período 1994-1999 se adoptó el POL II destinado a las regiones españolas del objetivo núm. 1, aunque encomendaba su ejecución al Ministerio de Administraciones Públicas y a las diputaciones provinciales, cabildos insulares o comunidades autónomas uniprovinciales afectadas. La coordinación se atribuyó a la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda y a la Dirección General de Acción Económica Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas. También en este período de programación se adoptó el Programa Operativo de Medio Ambiente Local (POMAL).

En el actual período 2000-2006, la programación a través de iniciativas nacionales que tengan por objetivo el desarrollo local no ha desaparecido, pero sigue bastante difuminado. Ahora bien, en todos los marcos comunita-

rios de apoyo (MCA), alguno de sus ejes tiene una relación directa o indirecta con el ámbito local: así, en el MCA para las regiones españolas del objetivo núm. 1 su eje 5 está destinado al “Desarrollo local y urbano” con una financiación del FEDER y del FSE de 4.012,5 millones de euros; en el MCA para el objetivo núm. 2 se prevé el eje 5 relativo también al “Desarrollo local y urbano”, lo que supone una financiación del FEDER y del FSE de 429,27 millones de euros; en fin en el MCA para el objetivo núm. 3 el eje 8 se destina al “Fomento y apoyo de las iniciativas de desarrollo local” financiándose con una aportación del FSE por importe de 132,77 millones de euros.

Por lo que se refiere a su gestión, los referidos MCA se han aplicado mediante los respectivos programas operativos. Así, todas las comunidades autónomas del objetivo núm. 1 (Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Valencia, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta, Melilla y, transitoriamente, Cantabria) han aplicado su propio programa operativo; y también se han aprobado siete programas para las zonas del objetivo núm. 2 de Cataluña, País Vasco, Navarra, Aragón, Baleares, La Rioja y Madrid.

Además, se han adoptado once programas operativos plurirregionales gestionados por la Administración central y aplicables en las regiones españolas del objetivo núm. 1, de los cuales debe destacarse el “Programa Operativo Local” (2000-2006), que fue aplicado por la Comisión Europea el 15 de febrero de 2001 y cuyos ejes prioritarios son, significativamente, por una parte, “medioambiente, entorno natural y recursos hídricos”, y, por otra, el “desarrollo local y urbano”; la dotación financiera procedente de los fondos estructurales alcanza los 1.073 millones de euros.

Aunque las relaciones entre las administraciones, tanto la comunitaria como las españolas, suponen una relegación de los entes locales, la situación de éstos se ve más agravada, si cabe, por la falta de transparencia y por la ausencia de una regulación española de desarrollo relativa a la canalización de los fondos comunitarios. En este sentido, es sorprendente que sólo muy poco a poco se hayan aprobado algunas normas dispersas que no pueden impedir que haya tanta inseguridad en un ámbito en el que el dinero público en juego es considerable.⁵⁰

50. Sólo indirectamente se ha ocupado de estas cuestiones la reciente Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (BOE núm. 276, de 18 de noviembre). En el ámbito de la financiación local ha resultado insuficiente la normativa adoptada, como puede comprobarse a la vista del Real decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales (BOE núm. 166, de 12 de julio de 2003); desarrollado por la Orden APU/126/2004, de 23 de enero (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2004).

Así, por ejemplo, en la fase clave de programación de los fondos estructurales, si bien resulta ineludible la implicación de las administraciones autonómicas y locales, sólo en algunas comunidades autónomas se ha procurado asociar, como exige el régimen comunitario europeo y como aconsejaría la transparencia y la colaboración entre administraciones, a los entes locales.⁵¹

En algunos ámbitos se ha tratado de potenciar esta implicación regional y local, como lo demuestra de manera paradigmática la Ley estatal 56/2003, de empleo, en su propio preámbulo:

“El método tradicional de gestión estatal del mercado de trabajo ha dado paso a planteamientos más descentralizados con transferencias de funciones y servicios para la ejecución de las políticas activas de empleo a las comunidades autónomas. De otra parte, la financiación de estas políticas tiene un componente importante de fondos procedentes de la Unión Europea, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, aun cuando la gestión de las mismas se lleva a cabo por las administraciones autonómicas.”

Por esa razón, en primer lugar, el artículo 15 referido a las “políticas activas cofinanciadas por los fondos de la Unión Europea” dispone claramente:

“1. En la distribución de los fondos a gestionar por las comunidades autónomas a los que se refiere el artículo anterior, según el procedimiento previsto en la Ley general presupuestaria, se identificarán los programas cofinanciados por los fondos de la Unión Europea.

“2. Cuando las políticas activas estén cofinanciadas por fondos de la Unión Europea, las comunidades autónomas que hayan asumido su gestión asumirán, igualmente, la responsabilidad financiera derivada del cumplimiento de los requisitos contemplados en la legislación comunitaria aplicable.”

Pero también, en segundo lugar, el artículo 4 de la misma Ley 56/2003, de empleo, se refiere a la dimensión local de la política de empleo y prevé mecanismos de colaboración entre las comunidades autónomas y los entes locales hasta el punto de exigirlo en estos términos: “Los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas establecerán los *mecanismos de colaboración oportunos y en su caso de participación con las corporaciones locales para la ejecución de los programas y medidas de las políticas activas de empleo.*”

51. En este sentido debe destacarse la previsión del artículo 2.2 de la Ley aragonesa 9/1994, de 7 de octubre, reguladora de los planes de desarrollo regional de los fondos estructurales de la Unión Europea (BOE núm. 276, de 18 de noviembre) y los artículos 2.2 y 3.1 de la Ley madrileña 8/1994, de 6 de julio, sobre planes y programas de la Comunidad de Madrid en relación con los fondos estructurales de la Unión Europea (BOE núm. 206, de 29 de agosto).

Debe reseñarse, no obstante, el esfuerzo por mejorar la transparencia en las administraciones españolas de modo que poco a poco en materia de fondos se empiezan a adoptar medidas de todo tipo relativas a la gestión administrativa y al control financiero por la Administración central⁵² y por las administraciones autonómicas.⁵³

3.3.1.2. La participación de los entes locales en las iniciativas comunitarias: Urban, Interreg, Leader+ y Equal y la programación 2000-2006

También a lo largo de los tres períodos de programación la Comisión Europea ha propuesto distintas iniciativas comunitarias que, sin embargo, en su gestión responden al mismo procedimiento que el de las iniciativas nacionales. En los primeros años se aprobaron numerosas iniciativas comunitarias con las que se gestionaba un nueve por ciento de todos los fondos estructurales: dieciséis para el período 1989-1993 y trece en el período 1994-1999. Sin embargo, para el actual período 2000-2006 se redujeron a cuatro y también se limitó su presupuesto al 5,35% del presupuesto de los fondos estructurales.

Para el período 2000-2006, las cuatro iniciativas comunitarias, LEADER, URBAN, EMPLEO e INTERREG, que supondrán para España 2.081,2 millones de euros, han contado con una significativa participación local; sin embargo, la aplicación de los respectivos programas y proyectos ha dependido en gran medida de la Administración central y de las respectivas comunidades autónomas.⁵⁴

Las Perspectivas financieras y la nueva regulación de los fondos estructurales para el período 2007-2013 permiten alguna implicación local. A estos efectos, en su propuesta de Reglamento general de los fondos estructurales la

52. Resolución, de 1 de marzo de 2002, de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, sobre determinados aspectos de la gestión del marco de apoyo comunitario del Objetivo 1 y de los documentos únicos de programación del Objetivo 2 (BOE núm. 77, de 30 de marzo de 2002).

53. Decreto canario 157/1998, de 10 de septiembre, de medidas acerca de la gestión de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión de la Unión Europea (*BO de Canarias* núm. 121, de 23 de septiembre de 1978); o el Acuerdo de 4 de octubre de 2001, del Consejo de Gobierno asturiano, por el que se aprueba la organización y competencias en la programación, gestión, seguimiento y control de los fondos estructurales y de cohesión en el ámbito del Principado de Asturias (*BO del Principado de Asturias* núm. 284, de 10 de diciembre de 2001); o la Orden valenciana, de 28 de noviembre de 2001, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se regula la convocatoria para la presentación y selección de planes de desarrollo rural PRODER-2, en el marco del Programa Operativo Integrado de los Fondos Estructurales para la Comunidad Valenciana 2000-2006 (*DO de la Generalidad Valenciana* 4145/2001, de 11 de diciembre).

54. Véase, por ejemplo, la Resolución de 17 de noviembre de 2003, de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, por la que se convocan ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional correspondientes al Programa España-Portugal de la Iniciativa Comunitaria INTERREG III (BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 2003).

Comisión Europea ha manifestado que, a la vista de los resultados de la iniciativa URBAN, se pretende reforzar la atención a las cuestiones urbanas de modo que los programas regionales deberán indicar cómo se tratarán las acciones urbanas y cómo se delegarán en favor de las autoridades municipales las responsabilidades en la organización de tales actuaciones.⁵⁵ También resultará de especial trascendencia la cooperación transfronteriza que se verá fortalecida con la nueva figura jurídica de la *agrupación europea de cooperación transfronteriza* que empezará a ser operativa a partir de 2007.⁵⁶

3.3.2. La financiación de actuaciones locales de protección del medio ambiente en España

La financiación directa de proyectos medioambientales sólo se ha conseguido a través del programa LIFE; en cambio, resulta de más interés por su importancia financiera la financiación de proyectos medioambientales locales mediante fondos estructurales o de cohesión.

En efecto, la participación de los entes locales españoles en la financiación del LIFE sólo puede ser testimonial dadas las limitaciones financieras de este instrumento financiero. No obstante, debe resaltarse la mejora que ha supuesto la gestión de este instrumento comunitario de financiación al divulgarse convenientemente sus convocatorias anuales no sólo en el *Diario Oficial de la Unión Europea*⁵⁷ sino también en el *Boletín Oficial del Estado*.⁵⁸

Obviamente, las intervenciones de los fondos estructurales, especialmente a través de las iniciativas nacionales de programación, han tenido muy en cuenta la protección del medio ambiente. De hecho, uno de los programas operativos al que ya nos referimos es el de medio ambiente local (POMAL).

55. COMISIÓN EUROPEA, *Proposition de Règlement du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds Européen de Développement Régional, le Fonds Social Européen et le Fonds de cohésion*, COM (2004) 492 final, de 14 de julio de 2004, apartado 4).

56. COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT)*, COM (2004) 496 final, Bruselas, 14 de julio de 2004; el artículo 1.3 dispone: "La AECT tendrá por objetivo facilitar y fomentar la cooperación transfronteriza entre estados miembros y entre entes regionales y locales, con el fin de incrementar la cohesión económica, social y territorial. A tal efecto, podrá asimismo tener por objeto facilitar y fomentar la cooperación transnacional e interregional." Y el artículo 2.1 prevé: "La AECT podrá estar integrada por estados miembros y entes regionales y locales o por otros organismos públicos locales, en lo sucesivo denominados los 'miembros'."

57. DOUE núm. C 252, de 12 de octubre de 2004, p. 9.

58. Resolución de 13 de octubre de 2004, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se anuncia el plazo de presentación de solicitudes de ayuda a proyectos susceptibles de ser financiados por el Instrumento Financiero para el Medio Ambiente de la Unión Europea, en el ámbito temático de LIFE-Medio Ambiente 2004-2005 (BOE núm. 261, de 29 de octubre de 2004).

Aunque mucho más modesto en su contribución, el Fondo de Cohesión ha tenido una gran importancia en la financiación de proyectos medioambientales, prácticamente la mitad de su presupuesto. No obstante, no ha sido precisamente el ámbito local una de sus principales preocupaciones.

Las Perspectivas financieras y la nueva regulación de los fondos estructurales y de cohesión tendrán una incidencia especialmente negativa dada la rebaja que va a suponer de fondos para España al ser excluidas desde un primer momento o progresivamente de la financiación preferencial la mayoría de las regiones españolas; incluso es previsible que España no reciba financiación del fondo de cohesión. De modo que si la dimensión local estaba bastante postergada con abundantes fondos, la mengua de éstos limitará aún más la participación local. Por lo demás, los procedimientos parece que seguirán siendo, en sustancia, los mismos que hasta ahora.

4. Conclusión

La necesidad de integrar el nivel local en la adopción y en la ejecución de las políticas públicas europeas y de permitir que participen en la financiación europea resulta una consecuencia de la aplicación de principios básicos en la Unión Europea como el de gobernanza, cooperación, subsidiariedad, vinculados al principio de autonomía local consagrado en el ámbito del Consejo de Europa. Sin embargo, la formulación teórica de tales principios y, en particular, la autonomía que cada Estado miembro aplica celosamente han impedido, en realidad, una participación local verdaderamente importante en los fondos europeos.

Tanto las políticas desarrolladas en la Unión Europea como las políticas tradicionales del gobierno local tienen numerosos ámbitos de coincidencia: ordenación del territorio, medio ambiente, desarrollo rural y local, políticas sociales y de integración social, cultura, etc. Sin embargo, los entes locales apenas han podido participar, más que de modo indirecto y limitado, a través del Comité de las Regiones, en su formulación. En efecto, el proceso de adopción de decisiones en la Unión Europea se concentra en el Consejo –donde se van abriendo camino las propias regiones en aquellos estados de la Unión más descentralizados– y el Parlamento Europeo –cuyo papel es secundario y por lo general está poco preocupado por propiciar una mayor implicación del poder local.

Ciertamente, la participación de los poderes locales en la financiación europea cuenta con la coartada de la heterogeneidad y de la pluralidad de

los entes locales pero tal punto de vista sólo tiene sentido en el diseño pero no en la gestión de las distintas políticas comunitarias europeas. Aun cuando la Comisión Europea recomienda e insiste en la necesidad de contar con las autoridades locales para la aplicación de los fondos europeos, en la práctica los poderes nacionales –central y regionales– se encargan de ventilar el reparto de casi la totalidad de la financiación europea, especialmente en cuanto se refiere a los fondos estructurales y al Fondo de Cohesión.

La participación de los entes locales españoles en la financiación europea resulta, en principio, necesaria dada la coincidencia entre las políticas públicas europeas y el ámbito de competencias de los municipios y provincias. Sin embargo, es patente que en las dos primeras décadas de integración de España en la Unión Europea la batalla planteada y sostenida en el reparto de los fondos europeos entre el Gobierno de la nación y las comunidades autónomas ha impedido una atención especial a la participación de los entes locales. Ahora bien, paulatinamente se han adoptado mecanismos, como el que intenta diseñar la Ley estatal de empleo de 2003, que permitirían albergar esperanzas de una mejor y de una mayor implicación de los entes locales españoles en la canalización de los fondos europeos, en este caso del Fondo Social Europeo, mediante mecanismos de cooperación entre las comunidades autónomas y los entes locales que se pueden generalizar, *mutatis mutandis*, respecto de la financiación de los demás fondos europeos.

En todo caso, la participación de las administraciones locales españolas en la gestión de los fondos europeo exige una mayor atención al cumplimiento del ordenamiento europeo en ámbitos particularmente sensibles como pueden ser el respeto de las reglas de contratación administrativa, las normas de protección del medio ambiente, el régimen comunitario de ayudas públicas, etcétera.

En el próximo período de financiación 2007-2013 habrá un cambio cuantitativo importante en la medida en que, brusca o paulatinamente, se reducirán sustancialmente los fondos europeos destinados a España por lo que será preciso mejorar los procedimientos internos de reparto y de gestión de tales fondos. Sería deseable que la apertura, la transparencia y la eficacia que impone el Derecho de la Unión a la gestión de los fondos europeos permitiesen implicar a los entes locales españoles mediante mecanismos de participación en la programación de estos fondos –particularmente, en la programación iniciada por cada uno de los estados miembros– y en la canalización y aplicación de los distintos proyectos de financiación con

