



El Tribunal de Cuentas Europeo y los fondos estructurales

Javier Martínez de Aragón Carrera
Administrador Principal del Tribunal de Cuentas Europeo

Esta comunicación presenta algunos aspectos que condicionan el control externo de las subvenciones públicas, en el ámbito de los Fondos estructurales, desde la perspectiva del Tribunal de Cuentas Europeo. En una primera parte se muestran las diferentes formas de intervención de los Fondos estructurales, las diversas modalidades en que las subvenciones se canalizan hacia el beneficiario final en los Estados miembros y su incidencia sobre el control. En una segunda parte se plantean determinados aspectos del control del respeto de las normas y políticas comunitarias, prestándose una atención especial a la política de competencia.

El tránsito de las subvenciones de los fondos estructurales desde la Comisión hasta el beneficiario final

La reforma de los Fondos estructurales comunitarios efectuada en 1988 instauró cuatro principios fundamentales: concentración,

programación, adicionalidad y cooperación ⁽¹⁾. Este último implica que la acción comunitaria debe establecerse mediante estrecha concertación entre la Comisión, el Estado

(1) Reglamento (CEE) nº 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.

miembro interesado y las autoridades y organismos competentes designados por el Estado miembro a escala nacional, regional, local o de otro tipo, persiguiendo todas las partes un objetivo común.

La acción estructural comunitaria se considera, por otra parte, como un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Es necesario destacar que en la cooperación se deben respetar plenamente las competencias institucionales, jurídicas y financieras de cada una de las partes.

La intervención financiera de los Fondos estructurales puede adoptar principalmente una de las siguientes formas:

- a) Cofinanciación de programas operativos.
- b) Cofinanciación de un régimen de ayudas nacional.

Los estados deben verificar que las acciones financiadas se han realizado correctamente, prevenir y perseguir las irregularidades y recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencias

e) Apoyo a la asistencia técnica, incluidas las medidas de preparación, apreciación, seguimiento y evaluación de las acciones, y los proyectos piloto y de demostración.

Las formas de intervención sólo podrán ser las que determine el Estado miembro y presente a la Comisión, con la excepción de las últimas citadas en el apartado (e) que sean promovidas por la propia Comisión. Como veremos a continuación las distintas formas de intervención no son neutras desde el punto de vista de la normativa aplicable, de las competencias en materia de control y del riesgo de que se produzcan deficiencias o irregularidades, entre otros. Tampoco lo son las distintas modalidades en que, en la práctica, se canalizan las subvenciones comunitarias hacia el beneficiario final. De esta manera podemos señalar tres grandes grupos:

c) Concesión de subvenciones globales.

d) Cofinanciación de proyectos apropiados.

Subvenciones que transitan por presupuestos nacionales

Muchas veces la intervención de los Fondos estructurales se presenta como una contribución destinada a financiar acciones nacionales para las que existen créditos incluidos en el presupuesto de la Administración Pública correspondiente y la legislación interna establece las modalidades de gestión, ejecución y control de dichas acciones.

Este es el caso, por ejemplo, de una línea nacional o regional de subvenciones a las empresas que, gracias a su inclusión en un programa operativo, ve como las ayudas acordadas por la Administración competente constituyen un gasto subvencionable por los Fondos estructurales.

El método de trabajo del Tribunal de Cuentas Europeo se basa en el análisis de sistemas y en la evaluación de los riesgos inherentes a





los mismos, por lo que en estos casos, su control se encuentra facilitado por la existencia de procedimientos de control nacionales claramente definidos y experimentados.

Situaciones mixtas

En otros casos se producen situaciones híbridas. Así, es frecuente que la subvención comunitaria se añada a la acordada por el Estado miembro a través de técnicas diferentes, ya sean presupuestarias o extra presupuestarias.

En el primer caso las normas de concesión, gestión, contabilización y control de las subvenciones comunitarias pueden seguir un estricto paralelismo con las normas aplicables a la subvención nacional o pueden presentar diferencias, en algunos casos importantes, sobre todo en lo que se refiere a los anticipos. Éstos, a veces, pueden resultar más generosos y/o sometidos a menos exigencias, como la presentación de garantías o avales suficientes, cuando su origen es comunitario. Ello es debido, por una parte a que en la gestión de los Fondos estructurales se procura que los fondos lleguen lo más rápidamente posible a los beneficiarios finales, y por otra a que el sistema de pago de las ayudas comunitarias a los Estados miembros se basa fundamentalmente en el ritmo de utilización de los anticipos precedentes.

En el segundo caso, esto es cuando la subvención comunitaria no transita por ningún presupuesto del Estado miembro receptor, debe tenerse debidamente en cuenta que los procedimientos de control del Estado miembro pueden ser menos eficaces, y en todo caso, las actividades de control ligadas a la ejecución presupuestaria no son efectuadas.



Una situación particular se presenta cuando dentro de una misma medida cofinanciada por los Fondos estructurales los proyectos individuales son subvencionados en su totalidad, en unos casos por fondos de origen comunitario y en otros por fondos exclusivamente nacionales, respetándose el porcentaje de intervención comunitaria de forma global. En estas situaciones debería producirse un tratamiento idéntico de dichas subvenciones en su gestión y control, sin que se pudieran producir diferencias en función del origen de los fondos. Sin embargo, los mismos motivos que suelen dar lugar a esta particularidad, en general relacionados con peculiaridades de los procedimientos de ejecución del gasto público de los diversos Estados miembros, dificultan esta igualdad de trato.

Subvenciones que no transitan por presupuestos nacionales

Finalmente, una situación cada vez mas frecuente es aquella en la que no existe gasto público nacional en contrapartida de la ayuda comunitaria. Esta circunstancia puede presentarse cuando la contrapartida nacional está constituida por gasto privado o cuando el porcentaje de intervención comunitaria alcanza el 100%. Es en estos casos, que en la práctica revisiten las formas más diversas, y en particular cuando se trata de acciones promovidas por la Comisión, donde se pueden plantear las mayores dificultades teóricas y prácticas. Éstas son particularmente numerosas cuando se refieren a las competencias concretas de control y su ejercicio, así como a las normas aplicables, por ejemplo en caso de solicitarse la recuperación de los fondos. Debe exami-

narse particularmente si los fondos han sido puestos a disposición del beneficiario a través de cuentas del Tesoro del Estado miembro, y la manera en que intervienen, en su caso, las Administraciones Públicas en la gestión de dichas subvenciones.

En cualquiera de las situaciones, el *Reglamento marco (2052/88)* dispone que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para:

- a) Verificar regularmente que las acciones financiadas por la Comunidad se han realizado correctamente.
- b) Prevenir y perseguir las irregularidades.
- c) Recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencia, siendo el Estado miembro responsable subsidiario del reembolso de las cantidades abonadas indebidamente.

Las subvenciones globales

Las subvenciones globales constituyen una forma específica de intervención de los Fondos estructurales que debe ser examinada atentamente, ya que comporta procedimientos de gestión financiera que tienden hacia una aplicación más rápida y flexible pero que simultáneamente conllevan mayores riesgos, lo que ha llevado a algunos Estados miembros a no utilizarlas.

La gestión de las subvenciones globales es confiada por la Comisión a un organismo intermediario, público o privado, designado por el Estado miembro de acuerdo con ésta, que debe efectuar el reparto en subvenciones individuales concedidas a los beneficiarios finales. Estos intermediarios, a los que la Comisión confía la gestión de subvenciones globales, deben ofrecer

garantías de solvencia adecuadas y poseer la capacidad administrativa necesaria para la gestión de las intervenciones dispuestas por la Comisión.

Las disposiciones para la utilización de las subvenciones globales se establecen en un convenio celebrado entre la Comisión y el intermediario, de acuerdo con el Estado miembro beneficiario. Este convenio, en el caso del FEDER, (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) debe precisar el tipo de acción que se va a emprender, los criterios de elección de los beneficiarios, las condiciones y los porcentajes de las ayudas del FEDER, y el modo de seguimiento de la utilización de las subvenciones globales.

El respeto de las normas y políticas comunitarias es una condición esencial que deben cumplir los beneficiarios de las subvenciones

Por otra parte, la gestión de las subvenciones globales es controlada por las autoridades competentes designadas por el Estado miembro, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria de éste.

Por todo ello, el control externo de esta forma de intervención debe

partir de un exhaustivo análisis de los procedimientos que se establezcan, así como de las relaciones contractuales o de otra índole entre el organismo beneficiario y la Comisión y las autoridades designadas por el Estado miembro. Es necesario tener en cuenta que las convenciones entre la Comisión y los beneficiarios no suelen ser lo suficientemente precisas como para prever las numerosas incidencias que se presentan en la gestión de una forma de intervención de por sí compleja y que, por otra parte, lleva aparejada una importante delegación de funciones públicas.

El respeto de las normas y de las políticas comunitarias en el marco de las subvenciones de los Fondos estructurales

El respeto de las normas y políticas comunitarias es una condición esencial que deben cumplir los beneficiarios de las subvenciones que provienen directa o indirectamente de la Unión Europea. Así, el artículo 7 del *Reglamento marco, 2052/88*, dispone que: "las acciones financiadas por los Fondos estructurales o mediante una intervención del Banco Europeo de Inversiones o de otro instrumento financiero existente deberán atenerse a las disposiciones de los Tratados y de los actos adoptados en virtud los Tratados, así como a las políticas comunitarias, incluidas las que se refieren a las normas de competencia, la formalización de contratos públicos y la protección del medio ambiente, al igual que a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres".

Los documentos únicos de programación y los marcos comunita-





rios de apoyo, en sus disposiciones de aplicación, precisan que las actividades y medidas cofinanciadas por los Fondos estructurales y el IFOP deberán atenerse, además de a las expresamente mencionadas en el artículo antes citado, a las políticas comunitarias siguientes: la instauración de un espacio sin fronteras interiores, la política agrícola común, la política pesquera común, la política social, la política industrial, las políticas energética, de transportes, de telecomunicaciones y técnicas de información, de redes transeuropeas, y de investigación y desarrollo.

El control del respeto de las normas comunitarias en la realización de acciones o actividades subvencionadas es, por su naturaleza, complejo, siéndolo mucho más el control referido al respeto de las políticas comunitarias, ya que es un terreno donde lo que predominan son los principios y los objetivos que en muchos casos no son suficientemente precisos.

Por otra parte, aunque en principio el incumplimiento de una política debiera conducir a la suspensión y reembolso de la subvención, en la práctica resulta muy dificultoso demostrar dicho incumplimiento y sobre todo poder imputar la responsabilidad del mismo al beneficiario final de la ayuda.

En lo que se refiere al respeto de la política, y más concretamente de las directivas comunitarias, en materia de **adjudicación de contratos públicos** hay que tener en cuenta que, sujetas a determinadas condiciones, éstas son aplicables no sólo a las entidades de derecho público, sino también a aquellos que resulten beneficiarios de subvenciones superiores al 50 % del importe de la obra de que se trate. El respeto de esta condición por parte de los beneficia-



rios se encuentra obviamente condicionado por la correcta transposición de estas directivas por los Estados miembros. Sin embargo, dicha transposición no es todavía plenamente satisfactoria y se producen numerosas infracciones en su desarrollo, como se pone de manifiesto en los sucesivos informes de la Comisión relativos a la aplicación del Derecho Comunitario en los Estados miembros.

Una situación similar se presenta en materia de **protección del medio ambiente**. En este ámbito tiene especial relevancia la *Directiva 85/337* relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Esta *Directiva* es una de las que ha planteado mayores dificultades de transposición, y sobre todo de aplicación, ya que sus disposiciones eran especialmente imprecisas sobre todo en lo que se refiere a los proyectos concretos que deben someterse a evaluación y al procedimiento a seguir para efectuarla. Estas deficiencias

han llevado al Consejo a modificar, en marzo de 1997, la *Directiva*. Por otra parte, las normas comunitarias en materia de medio ambiente son numerosas. Éstas se basan en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.

De especial importancia, en el ámbito del control de las subvenciones públicas, es la verificación del respeto de la política comunitaria en materia de **competencia**, y en particular de lo previsto en los artículos 92 y 93 del Tratado. El artículo 92 dispone que: serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones. El mismo artículo se refiere a determinadas ayudas que sí

son compatibles y otras que podrán considerarse compatibles con el mercado común, entre las que destacan, por su trascendencia en el ámbito de los Fondos estructurales, las que tienen finalidad regional.

Esta compatibilidad es comprobada por la Comisión a través del examen de los regímenes de ayudas existentes y de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas. Estos proyectos deben ser notificados a la Comisión con la suficiente antelación para que pueda presentar sus observaciones y entretanto el Estado miembro no puede ejecutar las medidas proyectadas. Hay que tener en cuenta que las ayudas pueden consistir no solo en subvenciones, sino también en préstamos sin interés o a un tipo reducido, exenciones fiscales, entregas de bienes o prestaciones de servicios en condiciones preferentes, etc.

Debe prestarse especial atención a las ayudas concedidas a las empresas de determinados sectores sensibles para los que existen disposiciones específicas. Estos sectores son, principalmente, los del acero, construcción naval, fibras sintéticas, textil y automóvil.

Por otro lado, las ayudas a las empresas públicas, importantes beneficiarios de los Fondos estructurales, deben examinarse en el marco de la *Directiva 80/723* relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y dichas empresas, y las comunicaciones de la Comisión sobre las participaciones de las autoridades públicas en el capital de las empresas, y sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 a las empresas públicas. El principio fundamental en este ámbito es el de la neutralidad de trato o de no discriminación ni contra las empresas públicas ni contra las privadas.

Sobre la base de estos elementos, el control que se efectúe de una ayuda a una empresa, sea pública o privada, debe comenzar por verificar que la misma, o ha sido notificada individualmente a la Comisión y autorizada por ésta, o ha sido concedida en el marco de un régimen de ayudas debidamente notificado y autorizado. Son muy numerosas las ayudas que no se notifican, como se refleja en los informes que publica anualmente la Comisión sobre la política de la competencia. Igualmente, debe examinarse si las condiciones de la ayuda, o sus modificaciones, se ajustan a aquello que fue notificado y autorizado y a las disposiciones específicas horizontales o sectoriales existentes.

La ausencia de procedimientos de coordinación puede dificultar el conocimiento de la totalidad de las ayudas de las que puede haberse beneficiado una determinada empresa

Un elemento que debe ser sistemáticamente controlado es la intensidad de la ayuda. En el marco de las ayudas a finalidad regional se han establecidos límites máximos a los porcentajes que, en una región o zona determinada, pueden representar las ayudas en relación a la inversión subvencionada. En el caso de que el beneficiario reciba varias ayudas, del tipo que sean, todas deben acumularse al objeto de determinar la intensidad de las mismas y comprobar que no se han rebasado los límites fijados.

En este ámbito se plantean importantes problemas prácticos que no afectan solamente a la política de la competencia, sino también a las disposiciones específicas que, en materia de superposición y acumulación de subvenciones, puedan haberse establecido. La ausencia de procedimientos de coordinación adecuados puede dificultar el conocimiento de la totalidad de las ayudas de las que puede haberse beneficiado una determinada empresa. En particular, las ayudas de origen comunitario no son siempre suficientemente conocidas ni por los gestores ni por los órganos e instituciones de control interno y externo de los Estados miembros. Por otra parte, es frecuente que el conocimiento de las subvenciones solicitadas o recibidas por un beneficiario determinado se base en las propias declaraciones del mismo, y que en la imposibilidad material de dirigirse a la totalidad de otorgantes potenciales de subvenciones para confirmar la veracidad de las mismas, los riesgos de que se produzcan irregularidades sean elevados. ■

