

Derecho de la Unión Europea

Sergio Salinas Alcega

I. LEGISLACIÓN

La primera de las disposiciones adoptadas por la Unión Europea que incluimos en este informe es la Directiva 2013/1/UE del Consejo, que modifica la Directiva 93/109/CE por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo para ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales. Esa modificación consiste en la sustitución de la certificación de las autoridades administrativas del Estado miembro de origen de que ese ciudadano no ha sido privado del derecho de sufragio pasivo en ese Estado por una declaración personal en ese mismo sentido. El motivo que conduce a esa sustitución es la dificultad que los ciudadanos tienen para identificar las autoridades habilitadas para expedir la certificación anteriormente exigida, lo que supone un obstáculo para el ejercicio de su derecho de sufragio pasivo.

La segunda disposición es el Reglamento 216/2013 del Consejo, que busca garantizar la autenticidad, la integridad y la inalterabilidad de la publicación electrónica del *Diario Oficial*, que se considera auténtica y produce efectos jurídicos a partir del 1 de julio de 2013. En aquellos casos en los que, por circunstancias imprevisibles y excepcionales, no sea posible acceder a la edición electrónica, la edición impresa será auténtica y tendrá efectos jurídicos.

Otra disposición relevante por su trascendencia en el actual escenario de crisis es el Reglamento 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, cuyo objetivo es reforzar el mecanismo de supervisión económica y presupuestaria de

los Estados miembros de la zona del euro con dificultades en su estabilidad financiera. La finalidad es evitar riesgos de contagio a otros Estados de la zona euro o a la Unión Europea en su conjunto. No obstante, se advierte que esa supervisión debe guardar proporcionalidad con la gravedad de los problemas y debe existir un acceso más amplio a la información necesaria para el adecuado seguimiento de la situación en esos Estados así como la obligación de informar periódicamente al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Financiero. El Reglamento extiende el modelo de supervisión a los Estados miembros que soliciten o reciban ayudas de otros Estados miembros o terceros, del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera, del Mecanismo Europeo de Estabilidad, de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, o de otras instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional.

El Reglamento aborda las dificultades planteadas por el fraude y la evasión fiscal en Estados miembros sometidos a un programa de ajuste macroeconómico, añadiendo que la interdependencia económica existente entre los Estados miembros exige una actuación en común. A este respecto se propone la mejora de la recaudación de ingresos impositivos en esos Estados miembros y la cooperación reforzada entre la administración tributaria de la Unión y las de terceros países. En ese sentido se plantea la necesidad de garantizar una mayor transparencia y responsabilidad mediante un refuerzo del diálogo entre las Instituciones de la Unión, así como mantener a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros concernidos debidamente informados. A eso se añade la obligación de los Estados miembros de involucrar a los interlocutores sociales y a las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de los programas de ayuda financiera, de conformidad con las normas y prácticas nacionales.

La última de las disposiciones incluidas es la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, que se fundamenta en el impulso que la reutilización de información pública puede desempeñar en el desarrollo de nuevos servicios, el estímulo del crecimiento económico y la promoción del compromiso social. Para ello es imprescindible una igualdad de condiciones en la Unión en cuanto a la autorización de esa reutilización de información pública, además de la adaptación de la Directiva 2003/98/CE al aumento exponencial del volumen de información y la aparición de nuevos tipos de datos y la permanente evolución de las tecnologías para su análisis, explotación y tratamiento. Esa adaptación consiste de manera principal en introducir la obligación inequívoca para los Estados miembros de autorizar la reutilización de todos los documentos, salvo si el acceso está restringido o excluido en virtud de normas nacionales y sometido a las demás excepciones establecidas en la presente Directiva. A ello se añade la definición del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/98/CE, incluyendo documentos cuyo suministro sea una actividad que incida en la misión de

servicio público de los organismos implicados. En ausencia de normas que lo delimiten se señala que la misión de servicio público debe definirse de conformidad con la práctica administrativa común del Estado miembro, siempre y cuando el ámbito de las misiones de servicio público sea transparente y se someta a revisión. En ese sentido se incluyen en el ámbito de aplicación de la Directiva los documentos pertenecientes a bibliotecas, incluidas las universitarias, museos y archivos, con enorme potencial de reutilización innovadora en sectores tales como el aprendizaje y el turismo. No obstante, ciertos tipos de instituciones culturales (orquestas, óperas, ballets y teatros) deben permanecer excluidas del ámbito de aplicación debido a su especificidad. El hecho de que la práctica totalidad de su material está cubierto por derechos de propiedad intelectual de terceros haría que su inclusión en dicho ámbito de aplicación tuviese escasos efectos.

II. JURISPRUDENCIA

De entre las sentencias adoptadas por el Tribunal de Justicia en 2013 y que resultan de interés para los entes locales destacamos las siguientes:

1. SOLICITUD DE UNA DECISIÓN PREJUDICIAL POR ÓRGANO JURISDICCIONAL NACIONAL CUYA DECISIÓN ANTERIOR HA SIDO ANULADA POR TRIBUNAL SUPERIOR Y PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO EN EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

En su sentencia de 15 de enero de 2013, en el asunto *Jozef Krizan y otros* (as. C-416/10), el Tribunal de Justicia resuelve varias cuestiones planteadas por el Tribunal Supremo de la República eslovaca. La primera se refiere a la conformidad con el art. 267 TFUE del planteamiento por un órgano jurisdiccional nacional al Tribunal de Justicia de una solicitud de decisión prejudicial cuando conoce del asunto después de que su primera resolución haya sido objeto de casación por su Tribunal Constitucional y una norma nacional le obliga a resolver el litigio siguiendo la apreciación de éste. El Tribunal de Justicia recuerda la amplísima facultad que el art. 267 TFUE otorga a los órganos jurisdiccionales nacionales, a lo que añade que el Derecho nacional no puede privar al juez nacional de su facultad de someter al Tribunal de Justicia cuestiones de interpretación del Derecho de la Unión si considera que las valoraciones del tribunal superior pudieran llevarle a dictar una sentencia contraria a dicho Derecho. El juez nacional que ejercita esa facultad está vinculado en cuanto a la resolución del litigio principal por la interpretación del Tribunal de Justicia, debiendo dejar de lado las valoraciones del tribunal superior si, habida cuenta de dicha interpretación, considera que las mismas no son compatibles con el Derecho de la Unión. Todas esas con-

sideraciones son extensibles al supuesto en que el tribunal superior sea el Tribunal Constitucional de su Estado, existiendo en este sentido reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el sentido de que no cabe admitir que normas de Derecho nacional, aunque sean de rango constitucional, menoscaben la unidad y la eficacia del Derecho de la Unión. Por otra parte, la cualificación de un órgano jurisdiccional nacional como órgano cuyas decisiones no son susceptibles de ulterior recurso no resulta afectada por que sus decisiones sean susceptibles de recurso ante el Tribunal Constitucional en relación con una posible vulneración de los derechos y libertades garantizados por la Constitución nacional o por un convenio internacional.

La segunda cuestión es si la Directiva 96/61, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación exige el acceso del público interesado a una resolución de urbanismo sobre la construcción de un vertedero desde el inicio del procedimiento de autorización del mismo. El Tribunal recuerda que el art. 15 de la Directiva establece la participación del público interesado en el procedimiento de concesión de permisos para nuevas instalaciones, precisando que será conforme a lo establecido en el anexo V del mismo texto, que obliga a que se comuniquen al público los datos sobre las autoridades de las que pueda obtener información pertinente, así como las fechas y lugares en que se facilitará dicha información. Estas disposiciones deben interpretarse a la luz de los objetivos del Convenio de Aarhus, cuyo art. 6.6 señala que el público interesado debe poder consultar toda información de interés para el proceso de toma de decisiones relativo a una autorización de actividades contempladas en el anexo I del Convenio, entre las que figuran los vertederos que, como el de este caso, reciban más de 10 tn de residuos diarios o tengan una capacidad superior a 25.000 tn de residuos. En consecuencia el público interesado debe, en principio, tener acceso a toda la información pertinente para dicho procedimiento, y la resolución de urbanismo relativa a la construcción del vertedero constituye una de las medidas sobre cuya base se adoptará la decisión de autorizar o no la construcción de esa instalación, además de incluir información pertinente a los efectos del anexo V de la Directiva 96/91, por lo que el público interesado debería tener acceso.

El Tribunal aborda las limitaciones que en Derecho de la Unión se contemplan respecto de la participación del público interesado, recordando que en función de las normas en vigor en la fecha en que sucedieron los hechos debe acudir al art. 4.1, 2 y 4 de la Directiva 2003/4. Este artículo contempla la confidencialidad de los datos de carácter comercial o industrial como causa para denegar una solicitud de información, siempre que esté prevista en el Derecho interno de ese Estado miembro o en el Derecho de la Unión. Sin embargo, no se reúnen las condiciones necesarias para denegar esa solicitud de información cuando se trata de una resolución que autoriza la construcción de una instala-

ción comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 96/61. En ese sentido se constata que, si bien la resolución de urbanismo a la que se refiere el caso puede contener información comercial o industrial confidencial, dicha confidencialidad fue utilizada, en contra del art. 4.4 de la Directiva 2003/4, para denegar el acceso del público interesado a dicha resolución, sin que esa negativa pudiese justificarse por las restricciones que contempla el art. 15.4.

En cuanto a si el posterior acceso del público interesado a esa resolución en el procedimiento de alzada regulariza el vicio procedimental de la fase anterior del procedimiento, el Tribunal de Justicia recuerda el margen de cada Estado miembro para regular los recursos destinados a salvaguardar los derechos que el Derecho de la Unión reconoce a los particulares. Existen dos únicos límites marcados por los principios de equivalencia respecto de recursos similares de carácter interno y de efectividad, de forma que no se haga imposible o excesivamente difícil en la práctica el ejercicio de esos derechos. La valoración del respeto del principio de equivalencia debe ser hecha por el juez nacional, mientras que por lo que respecta al principio de efectividad el Tribunal reconoce que el Derecho de la Unión no se opone a la existencia de normas nacionales que, con carácter excepcional, permitan esa regularización de operaciones o actos contrarios en principio a él, siempre que con ello no se permita a los interesados eludir las normas de la Unión o verse dispensados de su aplicación.

En ese sentido la sentencia señala que del art. 15 interpretado a la luz del considerando 23, de la Directiva 96/61, se desprende que el público debe tener acceso a la información relativa a solicitudes de autorización de nuevas instalaciones antes de que se adopte cualquier decisión. Además, del art. 6 del Convenio de Aarhus resulta que esa participación del público comienza cuando aun puede influir realmente, además de que debe tener acceso a la información pertinente desde el momento en que está disponible. Por lo que respecta a la posible oposición de la regularización del procedimiento en alzada con el principio de efectividad el Tribunal recuerda que es el juez nacional quien debe comprobar si aun son posibles todas las opciones y si esa regularización permite al público influir realmente en el procedimiento decisorio.

La tercera cuestión planteada por el juez nacional se refiere a si, conforme a la Directiva 85/337, puede prorrogarse la validez de un dictamen relativo a la evaluación de las repercusiones medioambientales de un proyecto varios años después de la adopción de dicho dictamen y si, en tal caso, es obligatorio evaluar de nuevo esas repercusiones. A este respecto el Tribunal concluye que la presentación formal de la solicitud de autorización del proyecto de vertedero es anterior a la fecha de vencimiento del plazo de transposición de la mencionada Directiva, por lo que las obligaciones en ella contempladas no son aplicables al caso no debiendo responderse a la tercera cuestión.

La cuarta cuestión guarda relación con la posibilidad que, conforme a los arts. 1 y 15 bis de la Directiva 96/61 y 6 y 9 del Convenio de Aarhus, debe reconocerse al público interesado la posibilidad de solicitar a un órgano independiente e imparcial, sea o no de naturaleza jurisdiccional, establecido por ley que ordene medidas provisionales que suspendan temporalmente la aplicación de la autorización en cuestión hasta que haya resolución definitiva. El Tribunal recuerda la autonomía procesal de los Estados miembros en la designación del órgano competente para conocer de esos recursos, y con arreglo a que normas, pero siempre que se respeten los principios antes mencionados de equivalencia y efectividad. Además el juez nacional que conoce de un litigio regido por el Derecho de la Unión debe estar facultado para adoptar medidas provisionales que garanticen la plena eficacia de la resolución judicial que debe recaer acerca de la existencia de los derechos invocados sobre el Derecho de la Unión. Por último el derecho a ese recurso, contemplado en el art. 15 bis de la Directiva 96/61 debe interpretarse a la luz de la finalidad de ésta, que no es otra que la prevención y reducción integradas de la contaminación mediante la aplicación de medidas que eviten o reduzcan las emisiones de las actividades contempladas en su anexo I. Y ese fin no se lograría si no pudiera evitarse que una instalación que haya obtenido una autorización concedida en incumplimiento de la Directiva continúe funcionando a la espera de una resolución definitiva acerca de la legalidad de esa autorización.

La última cuestión que se plantea al Tribunal de Justicia se refiere a si una resolución de un juez nacional que anula la autorización concedida incumpliendo las disposiciones de la Directiva 96/61 constituye un menoscabo injustificado del derecho de propiedad del titular de esa autorización. El Tribunal responde que este derecho puede ser objeto de restricciones que respondan a objetivos de interés general perseguidos por la Unión, entre los que se incluye la protección del medio ambiente, y no constituyan una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho garantizado.

2. LA EXCEPCIÓN DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL PARA DETERMINADOS PLANES URBANÍSTICOS PREVISTA POR EL DERECHO NACIONAL

La sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 18 de abril de 2013, en el asunto *L y M* (as. C-463/11), responde al prejudicial planteado por un órgano jurisdiccional alemán acerca de si la combinación de la excepción de evaluación de impacto ambiental prevista en el Código de urbanismo de ese Estado para los planes urbanísticos adoptados conforme al procedimiento acelerado y lo recogido en el mismo Código en el sentido de que la valoración errónea de los requisitos cualitativos establecidos para acudir a ese procedimiento acelerado no obstará

para la eficacia jurídica del plan, no implica exceder por parte del legislador nacional los límites del margen de apreciación que le confiere el art. 3.5 de la Directiva 2001/42/CE.

El Tribunal de la Unión recuerda el objetivo esencial de la Directiva, contemplado en su art. 1, consistente en que los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, sean sometidos, durante su elaboración y antes de su adopción, a una evaluación de impacto medioambiental. En ese sentido afirma que el plan urbanístico de que se trata en este caso está comprendido en el ámbito del art. 3.4 de la Directiva o, eventualmente, del art. 3.3, por lo que corresponde al Estado miembro determinar si puede tener efectos significativos en el medio ambiente. En este caso el legislador alemán consideró que el tipo especial de los planes de desarrollo interno que cumplen los requisitos establecidos en el Código de urbanismo (art. 13 bis.1) queda dispensado de esa obligación.

No obstante, las consecuencias de esa combinación de previsiones de la legislación nacional sobre el efecto útil de la Directiva lleva a plantear si dicha legislación es opuesta al art. 3.5 y 4 de la Directiva. El Tribunal concluye que ambas previsiones suponen una privación del efecto útil de la Directiva al tener como consecuencia el mantenimiento en vigor de planes urbanísticos que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente pero que han sido elaborados por los correspondientes municipios sin llevar a cabo una evaluación medioambiental. Eso no garantiza suficientemente que el municipio cumpla los criterios pertinentes establecidos en el anexo II de la Directiva, que el legislador ha querido garantizar al introducir el concepto de *desarrollo interno* en la normativa destinada a hacer uso del margen de apreciación que le reconoce el art. 3.5 de la Directiva.

Además, el Tribunal de la Unión añade que los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen de un recurso dirigido a que se anule un plan que debía someterse a evaluación de impacto medioambiental y no lo ha sido, están obligados a adoptar todas las medidas generales o particulares dirigidas a subsanar esa omisión. Para ello deben aplicar el Derecho de la Unión, dejando inaplicada cualquier disposición nacional que, como los correspondientes artículos del Código de urbanismo alemán, conduzca al órgano jurisdiccional nacional a dictar una resolución contraria a la Directiva.

3. DECISIÓN DE LA COMISIÓN REDUCIENDO LA AYUDA CONCEDIDA CON CARGO AL FONDO DE COHESIÓN POR IRREGULARIDADES EN EL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS

Mediante las sentencias de 29 de mayo de 2013 y de 11 de julio de 2013, el Tribunal General (Salas Primera y Octava respectivamente) resuelve los recursos de

anulación presentados por España en relación con decisiones de la Comisión por las que se reducen las ayudas concedidas con cargo al Fondo de Cohesión para la realización de diversos proyectos de abastecimiento y saneamiento de aguas en varias poblaciones andaluzas y la ciudad de Zaragoza. En ambos supuestos la Comisión constata la existencia de irregularidades, entre las que destaca el fraccionamiento artificial de determinados contratos públicos correspondientes a una sola obra para sustraerlos a la aplicación de la Directiva 93/37.

En el caso de los proyectos a realizar en varias poblaciones andaluzas el Tribunal comienza por dilucidar si el objeto de los contratos controvertidos constituía una sola obra en el sentido del art. 1.c) de la Directiva 93/37. Para lo que acude a la función económica y técnica de las obras objeto de los contratos correspondientes; bastando, en contra de la posición de España, que dichas obras cumplan o bien la misma función económica o bien la misma función técnica, criterios que son alternativos y no acumulativos. La sentencia concluye que en los tres proyectos planteados se detecta un objetivo común que permite afirmar que los contratos incluidos en cada uno de ellos cumplen una misma función técnica y económica. Además, la proximidad temporal de los anuncios de licitación, su similitud y la existencia de una única entidad adjudicadora respaldan esa conclusión. Por otra parte, la normativa de la Unión no contempla la obligación de demostrar una intención subjetiva de sustraerse de la aplicación de la Directiva. La constatación de que se ha producido ese fraccionamiento de los contratos convierte en irrelevante que ello se deba a la voluntad del Estado miembro, a su negligencia o incluso a dificultades técnicas.

El Tribunal añade que dado que los contratos controvertidos constituían una sola y misma obra, su importe, sumando el de los distintos contratos en los que se fraccionó cada proyecto, superaba el umbral necesario para que se sometan a la Directiva 93/37, por lo que ésta es aplicable a dichos proyectos. Además, conforme al Reglamento 1164/94, los proyectos financiados por el Fondo de Cohesión, aunque no alcancen el umbral fijado en las Directivas, están obligados a respetar normas fundamentales y principios generales, como el de no discriminación por razón de la nacionalidad. El respeto de esos principios es ineludible para contratos que presenten un interés transfronterizo cierto y a este respecto recuerda que España no ha formulado alegación alguna en sentido contrario, además de que existen elementos objetivos de ese interés, como el valor relativamente elevado del contrato en cuestión y el lugar de ejecución de las obras, cerca de la frontera con Portugal. Por todo ello las autoridades españolas deberían haber respetado el principio de no discriminación en razón de la nacionalidad, lo que no se ha hecho al incluir entre los criterios de la adjudicación el de la experiencia en España, en Andalucía y con la empresa GIASA. En opinión del Tribunal dicho criterio tiene como efecto favorecer las ofertas de licitadores lo-

cales y penalizar las de operadores establecidos en otros Estados miembros, a los que será más difícil acreditar la experiencia requerida.

El Tribunal desestima también el motivo alegado por España al apuntar que las irregularidades detectadas por la Comisión afectaron de forma decisiva al procedimiento de adjudicación de los contratos públicos relativos a esos proyectos, por lo que la Comisión estaba obligada a imponer las correcciones financieras necesarias para restablecer una situación en la que la totalidad del gasto declarado para su cofinanciación con cargo al Fondo de Cohesión se ajustase a la normativa de la Unión. En ese sentido se añade que para calcular la corrección financiera la Comisión estimó que la cancelación de la totalidad del gasto correspondiente a los proyectos habría penalizado desproporcionadamente las irregularidades detectadas. A eso añadió que no era posible ni viable cuantificar con exactitud el importe del gasto irregular, por lo que procedió a aplicar correcciones a tanto alzado, ajustándose a los baremos que al respecto se recogen en las Orientaciones adoptadas en 2007 por la propia Comisión con este fin, que en función del tipo de irregularidad fijan entre un 25 y un 10% del importe del contrato controvertido para las citadas correcciones financieras. Por otra parte se rechaza el argumento de que la Comisión había aplicado correcciones acumuladas, concluyendo que la Comisión se ajustó a las Orientaciones adoptadas por ella misma en 2002, tomando como referencia para cada contrato la corrección financiera más gravosa e incluyendo en ella las correcciones financieras correspondientes a dicho contrato, lo que dio como resultado una reducción del importe final de las correcciones financieras beneficiosa para España. Por último el Tribunal desestima la argumentación española de vulneración del principio de proporcionalidad por no tener en cuenta que las autoridades competentes habían modificado su práctica en contratos posteriores tras notificárseles las irregularidades observadas. A este respecto se afirma que, además de que España no ha aportado pruebas sobre esta práctica posterior, eso es irrelevante ya que no influye para nada en el hecho de que los contratos anteriores hayan sido adjudicados de manera irregular, por lo que se les ha de aplicar la correspondiente corrección financiera para rectificar esa situación.

En el caso de los proyectos relativos a la ciudad de Zaragoza el Tribunal reitera su conclusión en el asunto anterior respecto de la alegación española relativa al manifiesto error de apreciación de la Comisión en cuanto al concepto de obra que resulta de la Directiva 93/38 y a la existencia de intencionalidad. El Tribunal analiza los criterios empleados por la Comisión para apreciar la existencia de una obra en el sentido del art. 14.10 de la Directiva 93/38, en relación con el apdo. 13 del mismo artículo, concluyendo que no ha incurrido en error al identificar la función técnica y económica del resultado de los trabajos ni al aplicar los elementos geográfico y temporal.

La Comisión considera que los contratos controvertidos cumplen la misma función técnica, al tener un mismo propósito, y la misma función económica. A Este respecto alude a que la tasa específica relativa a los servicios de saneamiento de aguas residuales recaudada por el Ayuntamiento de Zaragoza no distingue entre aguas residuales y aguas pluviales y que España no ha demostrado su alegación relativa a la financiación de las infraestructuras de la red destinadas a la recogida y tratamiento de las aguas pluviales con cargo a fondos públicos, ni ha aportado datos que demuestren que esas infraestructuras no se financian, siquiera parcialmente, a través de la tasa especial de saneamiento. A eso se añade que esa conclusión no se ve cuestionada por las alegaciones de España respecto de la invocación de los criterios geográfico y temporal o de los criterios erróneamente utilizados por la Comisión en la Decisión impugnada. En cuanto al criterio geográfico se señala que carece de relevancia que dichos trabajos se realicen en lugares de la red físicamente separados y no directamente conectados, puesto que se sitúan en el área cubierta por la red de alcantarillado y colectores gestionada por el Ayuntamiento de Zaragoza. En lo que atañe al aspecto temporal se recuerda que la jurisprudencia del propio Tribunal tiene en cuenta este aspecto como elemento de apreciación, sin mencionar una unidad temporal sino refiriéndose a la simultaneidad de la convocatoria de las licitaciones. En este caso las licitaciones se publicaron en un mismo periodo de tiempo. Por otra parte la sentencia señala que España no ha aportado pruebas relativas a las exigencias que impedían a las autoridades competentes sacar a licitación dos obras, divididas en lotes. En ese sentido se afirma que la garantía de la disponibilidad de los terrenos no representaba un elemento indispensable para el inicio del procedimiento de licitación en la medida en que, en las solicitudes de ayuda, no se mencionaba la existencia de problemas en ese sentido.

El Tribunal reitera asimismo la conclusión alcanzada en el asunto anterior acerca de la necesaria existencia de intencionalidad, recordando que no corresponde a la Comisión la carga de la prueba de que las entidades contratantes habían fragmentado intencionalmente una única obra en el sentido del art. 14.10.1 de la Directiva 93/38. A eso se añade que esa conclusión no se ve cuestionada por el hecho de que las autoridades españolas cooperaran lealmente con la Comisión y actuaran de manera transparente, ya que la no exigencia de ningún elemento intencional hace que las consideraciones relativas al comportamiento carezcan de relevancia.

Por lo que respecta a la vulneración del principio de confianza legítima, como consecuencia de las garantías que la Comisión dio a las autoridades españolas sobre la conformidad de los proyectos cofinanciados con la normativa de la Unión sobre contratos públicos, el Tribunal advierte que las Decisiones de la Comisión señalan que el proyecto se llevará a cabo de acuerdo con el Derecho comunita-

rio, en particular con las directivas que coordinan los procedimientos de otorgamiento de contratos públicos. Además dichas Decisiones no obstan al derecho de la Comisión de emprender un procedimiento de infracción en virtud del art. 226 CEE. De ello se deriva que la Comisión no reconoció la conformidad de los proyectos con la normativa de la Unión sino que recordó la necesidad de respetar dicha normativa. Incluso, aun suponiendo que la Comisión hubiese dado garantías, éstas deberían ser conformes con las normas aplicables para poder invocar válidamente el principio de confianza legítima y en este caso tales garantías tendrían que considerarse ilegales.

En cuanto al incumplimiento por la Comisión de su obligación de motivación exigida por el art. 253 CEE el Tribunal alude a su reiterada jurisprudencia concretando que dicha obligación debe adaptarse a la naturaleza del acto en cuestión y no exige que se especifiquen todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes. A este respecto el Tribunal considera que la Comisión, en la Decisión impugnada, describió de modo suficiente en Derecho el razonamiento por el que consideraba que los proyectos controvertidos constituían obras únicas así como los motivos por los que descartaba la aplicación de los Reglamentos 2988/95 y 1386/2002.

El Tribunal desestima también la alegación española en relación con la infracción del art. H.2 *in fine* del Reglamento 1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión y del principio de proporcionalidad al aplicar una corrección financiera desproporcionada. Sobre este particular afirma que el objetivo del citado artículo es sancionar obligaciones de fundamental importancia, y que esa sanción puede consistir en la pérdida de un derecho concedido por la normativa de la Unión, como el derecho a una ayuda financiera. Además, al proceder a una corrección financiera la Comisión dispone de un margen de apreciación dentro de los límites del principio de proporcionalidad. En este caso la Decisión impugnada tiene en cuenta la gravedad de las infracciones, las circunstancias específicas en que se produjeron y la forma de abordar casos similares en el pasado en relación con el Fondo de Cohesión. Así se consideró desproporcionada una corrección a tanto alzado aplicada al total de los gastos del proyecto, fijándola en el 25 % del elemento cofinanciado. A eso añade que el art. H.2 del anexo II del Reglamento 1164/94 no menciona que la Comisión deba tomar en cuenta, como pretende España, la eventual buena fe de las autoridades en cuestión. Asimismo se desestima la alegación relativa a que la Comisión tampoco tuvo en cuenta que no se trata de un caso claro, al considerar que se refiere únicamente al valor jurídico de su propia interpretación de qué constituye una obra en el sentido del art. 14.10.1 de la Directiva 93/38, añadiendo que no ha demostrado que la Comisión hubiese incurrido en error al respecto. Entre otros motivos alegados por España se alude también a la falta de incidencia en el presupuesto de la Unión, lo

que no se tiene en cuenta al considerar que ello no implica inexistencia de irregularidad. Además, la alegación parte de una premisa errónea dado que al no aplicarse las normas de adjudicación de contratos públicos de la Unión es imposible determinar y calcular la incidencia real de las irregularidades. Por otra parte incluso las irregularidades que no tienen impacto financiero preciso pueden menoscabar seriamente los intereses financieros de la Unión, así como el respeto a su Derecho y justificar que la Comisión realice correcciones financieras. A eso se añade que la irregularidad cometida supone un incumplimiento grave e implica que los gastos efectuados en los proyectos controvertidos no se han ajustado al Derecho de la Unión. Por todo ello se desestima la alegación relativa a la vulneración del principio de proporcionalidad.

En relación con el motivo alegado por España de la prescripción de las actuaciones, dado que el art. 3 del Reglamento 2988/95 limita a cuatro años el plazo de la Comisión para iniciar diligencias tendentes a proteger sus intereses financieros, el Tribunal recuerda que ese Reglamento no es aplicable a este caso al referirse a acciones u omisiones de un agente económico y no de un Estado miembro. Eso no se pone en entredicho por la consideración que hace España de sí misma como el indiscutible destinatario de la Decisión impugnada, ya que eso no implica considerar que sea un agente económico en el sentido del mencionado Reglamento. Por otra parte es también desestimada la conclusión de España de que si el Reglamento 2988/95 no es aplicable a este caso la Comisión no cuenta con base jurídica para imponer sanciones como la que se recoge en la Decisión impugnada. La base jurídica empleada por la Comisión es el art. H.2 del anexo II del Reglamento 1164/94. La sentencia considera asimismo que España no puede invocar válidamente la vulneración del principio de seguridad jurídica alegando que la Comisión no quedaría entonces sujeta a limitación temporal alguna para incoar diligencias por posibles irregularidades cometidas por los Estados miembros. En ese sentido se considera justificada la alegación de la Comisión de que su acción se supedita al principio de buena administración, que le impone actuar en plazo razonable. En cuanto a la invocación por España con carácter genérico de la vulneración de los principios de seguridad jurídica y buena administración por la prolongación del procedimiento ante la Comisión durante más de diez años, la sentencia afirma que esa alegación se recoge por vez primera en la réplica, sin que se deduzca de razones expuestas durante el procedimiento y sin que suponga una ampliación de un motivo expuesto en la demanda, por lo que ha de declararse inadmisibile. A ello se suma que España no explica por qué el que la duración del procedimiento ante la Comisión no haya sido razonable implicaría en este caso la prescripción de las actuaciones. A este respecto se recuerda que el carácter razonable de la duración del procedimiento administrativo se aprecia en función de las circunstancias propias de cada asunto.

Además, la vulneración del principio del respeto de un plazo razonable no justifica, por lo general, la anulación de la decisión adoptada en el procedimiento administrativo, afectando únicamente a la validez de dicho procedimiento cuando haya podido incidir en el propio contenido de la decisión adoptada. En este caso España no indica los motivos por los que la inobservancia de un plazo razonable implicaría la anulación de la Decisión, sin concretar ni por qué la duración del procedimiento podría viciar la Decisión por vulneración del principio de seguridad jurídica, ni por qué una menor duración del procedimiento habría permitido a la Comisión adoptar otra decisión más favorable para España.

El último motivo de alegación presentado por España se basa en la caducidad del expediente conforme al art. H.2 del anexo II del Reglamento 1164/94, aclarado por el art. 18 del Reglamento 1386/2002. A este respecto el Tribunal recuerda que el citado art. H.2 recoge en todas las versiones lingüísticas, salvo la francesa, un plazo de tres meses para llegar a un acuerdo con el Estado miembro implicado, pero no para que la Comisión deba adoptar su decisión. Ello no cambia por el hecho de que la versión francesa de esa disposición parezca recoger la existencia de ese plazo de tres meses para adoptar la Decisión. La necesidad de interpretación uniforme exige que en caso de duda el texto de una disposición sea interpretado y aplicado a la luz de las versiones en las demás lenguas oficiales. Por otra parte el Reglamento 1386/2002 se aplica a proyectos aprobados por vez primera a partir del 1 de enero de 2000, por lo que no es aplicable a este caso dado que la decisión de financiación inicial se adoptó el 26 de julio de 1996.

III. DOCUMENTACIÓN

Este apartado incluye varios documentos adoptados por el Comité de las Regiones en los que se abordan cuestiones relevantes para los entes locales. El primero es el *Dictamen sobre energías renovables: principales protagonistas en el Mercado Europeo de la Energía*, que plantea la necesidad de un debate a escala europea sobre los mecanismos e instrumentos adecuados para promover las fuentes de energía renovables de manera coordinada, resolviendo los problemas políticos, reglamentarios y técnicos producidos por el desarrollo descoordinado y más rápido de lo previsto de esas fuentes. El Dictamen destaca el papel fundamental de los entes locales y regionales en el desarrollo y la promoción de unas soluciones en materia de energía renovable que deberán basarse en las experiencias y necesidades de las distintas regiones. A este respecto se refiere a la posibilidad de combinar distintas tecnologías con el objetivo de equilibrar las necesidades locales de electricidad con la producción, aumentando la seguridad

energética de las regiones y reduciendo la dependencia de las importaciones de energía de larga distancia.

El siguiente documento es el *Dictamen sobre la creación de mayores sinergias entre los presupuestos de la Unión Europea, nacionales y subnacionales*, que parte de la consideración de los entes locales y regionales como responsables de una parte sustancial del gasto público europeo, concentrada además en sectores prioritarios (asuntos económicos, educación, medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios) fundamentales para el éxito de la *Estrategia Europa 2020*. La consecuencia de ello es que las medidas de austeridad adoptadas repercutirán en la consecución de los objetivos de la *Estrategia Europa 2020*. Por ello se pide el otorgamiento de una mayor prioridad política a la creación de sinergias entre los presupuestos de la Unión Europea, nacionales y subnacionales con vistas a respetar las prioridades de la Unión Europea, en particular la *Estrategia Europa 2020*. La insuficiencia del presupuesto europeo por sí solo para sostener las inversiones directas previstas por las iniciativas emblemáticas de dicha Estrategia exige la movilización de las finanzas públicas y privadas a nivel nacional y subnacional, incluyendo la concesión de préstamos y el fomento de asociaciones público-privadas. En este sentido, pese a su alcance relativamente modesto, los presupuestos de la Unión Europea y del Banco Europeo de Inversiones pueden tener un efecto palanca decisivo para estimular las inversiones en todo el territorio de la Unión Europea, en particular, aunque no sólo, a través de los Fondos del Marco Estratégico Común.

En este sentido se considera positivo el debate iniciado a nivel europeo acerca de la manera de completar la Unión Económica y Monetaria mediante la introducción de un marco presupuestario integrado para la Unión Europea. A este respecto se afirma que el elevado nivel de dependencia y de solapamiento de las economías y políticas presupuestarias de la zona euro hace indispensable desarrollar una capacidad presupuestaria que pueda facilitar los ajustes en caso de impactos económicos. No obstante, el Comité de las Regiones expresa su preocupación por la tendencia a una mayor centralización de las competencias y de las facultades decisorias, sin que los entes subnacionales participen de manera efectiva en el debate al respecto. En ese sentido se advierte que será imposible una auténtica unión presupuestaria si no se determinan los derechos y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno (federalismo presupuestario), se vincula más explícitamente el alineamiento de las políticas con el proceso decisorio presupuestario y se adopta un enfoque ambicioso sobre la manera de reforzar las sinergias verticales entre los presupuestos de la Unión Europea, nacionales, regionales y locales mediante mecanismos de coordinación adecuados. Por lo que respecta al Informe sobre las Finanzas Públicas en la UEM de 2012, se destaca que la Comisión Europea ha dedicado, por primera vez, un capítulo

a la descentralización presupuestaria en la Unión Europea, solicitándose a la Comisión que, en ediciones sucesivas, dedique un capítulo de su informe anual a la situación de las finanzas públicas subnacionales, así como que considere las ventajas y los aspectos prácticos (junto con los posibles retos y costes administrativos) de evolucionar hacia una mayor armonización de los ciclos presupuestarios dentro de la Unión Europea, y fomentar y alentar la utilización a nivel subnacional de marcos presupuestarios a medio plazo.

El siguiente documento es el *Dictamen sobre el papel de los entes locales y regionales en el fomento del crecimiento y de la creación de empleo*, que acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión *Hacia una recuperación generadora de empleo* recordando que el pleno empleo y la cohesión social son objetivos que se persiguen de conformidad con los principios de proporcionalidad y subsidiariedad (arts. 3, 4, 5, 6 y 9 del TFUE). El Dictamen recuerda que, con frecuencia, los entes locales y regionales son en gran medida responsables de la aplicación de las políticas de empleo, de educación y de formación. Por este motivo, la dimensión territorial de estas políticas es de importancia vital y cabe lamentarse de que la Comunicación de la Comisión Europea no contenga una referencia específica a las competencias de las regiones y los entes locales. Por otra parte se insiste en la vinculación del «Pacto por el Crecimiento y el Empleo» con los programas generadores de crecimiento correspondientes al marco financiero plurianual 2014-2020, comenzando por la rúbrica 1 (Desarrollo sostenible).

Asimismo el Dictamen anima a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones de la Comisión Europea en sus programas nacionales de reforma, prestando especial atención a la cuestión de la *flexiguridad*, que representa un verdadero reto para el mercado de trabajo europeo. Deberá concertarse necesariamente con las regiones y los entes locales una política que no solo tenga en cuenta la necesidad de flexibilidad laboral, sino que proteja al mismo tiempo a los ciudadanos, proponiéndose una mayor participación de las regiones y los entes locales en la definición de las políticas de incentivación del «trabajo ecológico» dentro de los planes nacionales de empleo.

El *Dictamen sobre las sinergias entre la inversión privada y la financiación pública a nivel local y regional* recuerda los grandes retos y obstáculos que aun subsisten en la Unión Europea respecto a la estimulación de la recuperación económica, especialmente en términos de disponibilidad de financiación pública y privada para apoyar inversiones fundamentales. La Unión Europea está llamada a desempeñar un papel importante para restaurar la confianza en la economía, mediante la creación de condiciones marco que ayuden a movilizar los limitados recursos públicos y privados disponibles para estimular inversiones fundamentales a nivel local y regional, así como a colmar la carencia actual de disponibilidad de financiación y créditos para las pymes, sin lo cual será impo-

sible lograr los objetivos de la *Estrategia Europa 2020* y del *Pacto por el Crecimiento y el Empleo*. En esta línea, las asociaciones público-privadas y los instrumentos financieros innovadores tienen una importancia e interés crecientes como mecanismos que pueden ayudar a desbloquear inversiones fundamentales, desempeñando un papel decisivo el Banco Europeo de Inversiones como institución de financiación a largo plazo de la Unión Europea al apoyar las asociaciones público-privadas de la Unión Europea y aportar asesoramiento y conocimientos para desarrollar y aplicar una serie de instrumentos financieros innovadores a nivel de la Unión Europea, en colaboración con la Comisión Europea. El Comité de las Regiones se congratula del aumento de capital en 10.000 millones de euros decidido en 2012 que permiten al Banco Europeo de Inversiones una capacidad de préstamo de hasta 60.000 millones de euros, y acoge con satisfacción los nuevos «préstamos marco» y «préstamos para programas estructurales», que podrían resultar fundamentales para financiar las entidades locales y regionales, al facilitar la financiación de una cartera de inversiones y, de esta manera, eliminar el obstáculo del tamaño del proyecto.

El Comité de las Regiones identifica los factores que explican las dificultades para la puesta en funcionamiento de los instrumentos financieros innovadores en los programas de los Fondos Estructurales, señalando la falta de concienciación y comprensión de las oportunidades, la necesidad de un «cambio cultural» por parte de las autoridades de gestión para pasar de las subvenciones a los instrumentos financieros, así como la preocupación sobre la complejidad del marco regulador, incluida la legislación sobre las ayudas estatales. Si bien acoge favorablemente la ampliación del ámbito de aplicación de esos instrumentos para el periodo 2014-2020 a todo tipo de proyecto, objetivo temático o prioridad de inversión contemplado en acuerdos de asociación o programas operativos, así como a todos los Fondos del Marco Estratégico Común.

Por último, el Dictamen pone de relieve el interés creciente de las entidades locales y regionales en desarrollar fondos multirregionales en el contexto de estrategias macrorregionales enmarcadas por el Banco Europeo de Inversiones, recomendando a la Comisión Europea que aclare la aplicación de las normas sobre las ayudas estatales a los instrumentos financieros innovadores mediante, por ejemplo, el desarrollo de plantillas normalizadas listas para usar sobre estas cuestiones y, a su vez, la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones también podrían reforzar la asistencia técnica que brindan a las entidades locales y regionales sobre estas cuestiones.

Por su parte el *Dictamen sobre la descentralización en la Unión Europea y el lugar del autogobierno local y regional en la elaboración y ejecución de las políticas de la Unión Europea* comienza por precisar el sentido del término *descentralización*, considerado como todas aquellas medidas políticas que fortalecen el papel

de los entes territoriales subnacionales en el proceso decisorio nacional y europeo y cuyo resultado es una transferencia de competencias del nivel central de gobierno a las instituciones locales y regionales, con la convicción de que la existencia de Administraciones regionales y locales eficaces y una descentralización local eficaz deben basarse en los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y gobernanza multinivel. Un proceso de descentralización coherente sólo puede tener éxito si la transferencia de competencias a los entes subnacionales va acompañada de una asignación de fondos correspondiente, con la observación de que las regiones que más se financian con sus propios fondos hacen un uso más responsable de los recursos financieros disponibles y por lo tanto tienen unas finanzas públicas más sólidas, por lo que los Estados miembros deberían confiar más en los recursos financieros propios que en los sistemas de transferencias.

Los debates sobre el futuro de Europa habrían de incluir al nivel regional y local, ya que la legitimidad de la Unión Europea depende en parte de la legitimidad de los entes regionales y locales. Se recomienda que todos los niveles de gobierno creen sinergias para dar una solución permanente a la crisis de la deuda soberana en Europa y, a este respecto, se insta a la participación de los entes regionales y locales en condiciones de igualdad en el desarrollo de los planes de reforma nacionales y europeos.

En el *Dictamen relativo al paquete sobre inversión social de la Unión Europea* el Comité de las Regiones aprecia el planteamiento estratégico que propone la Comisión por medio del paquete sobre inversión social para prestar más atención a la mejora de las capacidades de las personas y apoyar su participación en la sociedad y el mercado laboral, a fin de aumentar la prosperidad de los ciudadanos, mejorar la economía y ayudar a la Unión Europea a salir de la crisis más fuerte, cohesiva y competitiva. El Comité lamenta, sin embargo, que el paquete sobre inversión social de la Comisión no tenga en cuenta el papel de los entes regionales y locales, cuando éstos tienen un conocimiento directo de los problemas sociales y desempeñan un papel fundamental en la coordinación y puesta en práctica de las acciones para abordarlos. En esta línea, muchos entes regionales y locales están ya desarrollando y aplicando con gran éxito una serie de programas para hacer frente a los desafíos mencionados en el paquete sobre inversión social. Por ello, habría que promover el intercambio de las mejores prácticas entre los entes locales y regionales.

En su *Dictamen sobre la ciudadanía de la Unión Europea 2013* el Comité de las Regiones reconoce que la introducción de la «ciudadanía europea» con el Tratado de Maastricht fue una etapa fundamental y simbólica en la construcción de una identidad y una democracia europea. Las nuevas disposiciones introducidas por el Tratado de Lisboa suponen un refuerzo de la ciudadanía europea, que se considera adicional (no meramente complementaria) y no sustitutiva de la

ciudadanía nacional. La ciudadanía europea no solo es un elemento que permite a las distintas identidades nacionales convivir en la Unión Europea, asociando a los ciudadanos al proceso de integración europea, sino que contribuye a reforzar la construcción de la democracia europea. En consecuencia, la ciudadanía de la Unión Europea desliga el concepto de ciudadanía del Estado-nación y desplaza el acento de la integración del individuo en la comunidad política en que reside a la protección igualitaria de sus derechos individuales, políticos y sociales y a su libre circulación como ciudadano de la Unión Europea, la cual constituye un elemento central de la ciudadanía de la Unión, considerándose el logro más importante de la integración de la Unión Europea.

El Dictamen señala que las dificultades de los ciudadanos de la Unión Europea para el ejercicio de sus derechos no son achacables al déficit legislativo a nivel europeo, sino a factores nacionales de transposición y aplicación de la legislación. El Comité señala que los entes locales y regionales ejercerán un papel fundamental en los procesos participativos que han de adoptarse con el fin de hacer realidad un verdadero enfoque «de abajo arriba» que permita a los ciudadanos contribuir de forma significativa a la definición de las políticas de la Unión Europea como expresión tangible de sus derechos. Por lo que acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de abordar el déficit de información de los agentes a nivel local y regional en relación con los derechos de los ciudadanos europeos creando una herramienta de formación en línea para las administraciones locales. Dado que los miembros del Comité de las Regiones están en posición de conocer las necesidades y las posibilidades de los agentes locales y regionales de sus lugares de origen, manifiesta su disposición a trabajar activamente con la Comisión Europea en el desarrollo y la promoción de esta herramienta en los Estados miembros.

El Comité de las Regiones pide a todos los Estados miembros sin excepción que faciliten a sus ciudadanos el ejercicio de su derecho a votar y a presentarse como candidatos en las elecciones nacionales, independientemente de que residan o se encuentren en el territorio nacional, y considera que ya se dan las condiciones para profundizar o entablar un diálogo sobre la ampliación del derecho de voto de los ciudadanos de la Unión Europea en las elecciones nacionales y regionales de su país de residencia.