

XORNADA SOBRE DEREITO ADMINISTRATIVO COMUNITARIO

[EGAP, Santiago de Compostela, 22 de febreiro de 2001]

María Victoria Candamo París

Avogada

O dereito comunitario está presente dunha forma cada vez máis patente na realidade xurídica dos países membros da Unión Europea. Este é un feito evidente que non podemos deixar á marxe da realidade xurídico-administrativa actual. Por isto, a Escola Galega de Administración Pública organizou unha xornada co obxectivo de contribuír á difusión dos últimos avances do dereito comunitario, tanto en relación cos temas que tradicionalmente mereceron unha maior atención dende a instancia europea coma naquelas materias que, aínda que incorporadas máis recentemente ás políticas comunitarias, adquiriron nos últimos tempos un desenvolvemento notable e suscitaron un crecente interese na doutrina, na xurisprudencia, nas instancias políticas, nos operadores xurídicos e na cidadanía.

A xornada, que foi brillantemente dirixida por Enrique Gómez-Reino Carnota, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela, realizouse no salón de actos da EGAP e contou cunha numerosa asistencia. Durante o día foron obxecto de análise detida os aspectos máis destacados do dereito administrativo comunitario, dende os dereitos recoñecidos ós cidadáns europeos ata a aplicación do dereito comunitario polos estados membros, pasando polos principios políticos e institucionais básicos da Unión Europea. A xornada desenvolveuse nun ambiente de intensa participación dos asistentes.

Inaugurou a xornada Domingo Bello Janeiro, director da Escola, quen, logo de dedicarlle unhas palabras de benvida ó público asistente, destacou a oportunidade de estudia-lo fenómeno da repercusión do dereito comunitario sobre o dereito administrativo e, en xeral, a posibilidade dun dereito administrativo europeo, tendo en conta o intenso proceso de europeización que está a vivi-lo dereito administrativo. Resaltou que o dereito administrativo europeo non é unha entelequia abstracta á marxe dos problemas da Administración española estatal ou autonómica. Todo o contrario, pois inmíscese cada vez máis no bloque da legalidade que a Administración ha seguir para o cumprimento das súas funcións.

A primeira intervención correspondeulle a Enrique Gómez-Reino Carnota, quen nos falou da *Carta de dereitos fundamentais da Unión Europea*. Comezou sinalando que dende hai ben tempo, no seo da Comunidade Europea viña barallándose a conveniencia de adoptar unha declaración de dereitos fundamentais. O proxecto de elabora-la Carta de dereitos fundamentais partiu da idea lanzada en Colonia en xuño de 1999 polo cumio de xefes de estado e de goberno. O procedemento de elaboración non foi o clásico dunha conferencia diplomática, senón o dunha convención. Esta instancia, de composición mixta e plural, pretende renovar os métodos tradicionais de funcionamento da UE, pola súa composición e pola aplicación do principio de transparencia en todo o proceso de xestación da carta. O mandato de Colonia era que figuraran na carta os dereitos civís e políticos recollidos maiormente no Convenio de Roma de 1950, os dereitos do cidadán europeo e mailos dereitos económicos e sociais, insertos algúns deles no Tratado da Unión Europea (TUE) e outros na Carta social europea. Os membros da convención non só seguiron estas indicacións, senón que tamén fixeron a súa achega *aggiornando* algún dos dereitos recoñecidos no convenio e facendo innovacións cando procedían.

O Acordo do Consello Europeo de Colonia definira as categorías de dereitos que debía conte-la carta, que finalmente quedou estruturada nun preámbulo e en 54 artigos, 50 dos cales agrupan en seis capítulos os distintos dereitos, baixo as rúbricas de dignidade, liberdades, igualdade, solidariedade, cidadanía e xustiza, e os catro últimos integran o sétimo capítulo, dedicado a disposicións xerais. A convención escolleu, tendo en conta as indicacións do Consello de Colonia, os dereitos fundamentais máis pertinentes para os cidadáns europeos nas súas relacións coas institucións europeas e tamén nas súas relacións cos estados membros cando se trate de aplica-lo dereito comunitario. As principais fontes de inspiración da carta son o Convenio europeo de dereitos humanos (CEDH), así como outros convenios adoptados no marco do Consello de Europa, tales como a Convención para a protección das per-

soas en relación co tratamento automatizado de datos de carácter persoal e maila Carta social europea. Tamén se alimenta nos textos da propia comunidade, en particular no Tratado da Comunidade Europea e nalgunhas das súas directivas, sendo apreciable a achega da xurisprudencia do Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas (TXCE). Por último, no ámbito das Nacións Unidas, a carta tamén tivo en conta o Convenio de Xenebra sobre refuxiados e o Convenio de Nova York sobre dereitos do menor.

Nas chamadas disposicións xerais deséñase o marco de aplicación dos dereitos fundamentais recollidos na carta. En primeiro termo, esta sinala que non crea ningunha competencia nin misión novas para a Comunidade nin para a Unión e non modifica tampouco as competencias e misións definidas polos tratados. Desta maneira os dereitos fundamentais, tal e como están garantidos na UE, só producen efectos no marco das competencias determinadas polo tratado. As definicións aplícanse ás institucións e ós órganos da Unión, así como ós estados membros cando apliquen o dereito comunitario. En consecuencia, todos eles han respecta-los dereitos, observa-los principios e procura-la súa aplicación conforme as súas respectivas competencias.

Por outra parte, a carta fai unha regulación unitaria dos límites dos dereitos a propósito da regulación do alcance dos dereitos recoñecidos. Esta regra xeral ten dúas excepcións:

■ En primeiro lugar, cando os dereitos recoñecidos pola carta teñen o seu fundamento nos tratados comunitarios ou no TUE, aqueles exerceñense nas condicións e dentro dos límites determinados por estes.

■ En segundo termo, para establecer un principio de homoxeneización entre o CEDH e maila carta, indícase que cando esta conteña dereitos que lles correspondan a dereitos garantidos por aquel, o seu sentido e alcance non serán iguais ós que lle confire este convenio.

Para determina-lo alcance dos dereitos garantidos en ámbolos ordenamentos xurídicos haberá que ter tamén en conta a xurisprudencia do TXCE e do Tribunal Europeo de Dereitos Humanos (TEDH). Isto non impide, conforme a carta, que o dereito da Unión lles conceda unha protección máis extensa ós dereitos recoñecidos. Introdúcese tamén a cláusula do *estándar* mínimo de protección, segundo o cal ningunha das disposicións da carta poderá interpretarse como limitativa ou lesiva dos dereitos humanos e liberdades fundamentais recoñecidos, no seu respectivo ámbito de aplicación, polo dereito da Unión, o dereito internacional, os convenios internacionais de que sexa parte a Unión, a Comunidade ou os estados membros, en particular o CEDH, así como polas constitucións dos estados membros. Esta cláusula, inspirada no propio CEDH e noutros tratados internacionais, podería desvirtua-lo principio de primacía do dereito comunitario e, polo tanto, a uniformidade na

súa aplicación cando os dereitos recoñecidos na carta reciban un nivel superior de protección polas constitucións nacionais. Nembargantes, Gómez-Reino entendeu que esa eventual quebra do principio de uniformidade neste sector específico e de gran transcendencia pode ser un risco perfectamente asumible. A referencia particular ó CEDH debe entenderse como que en ningún caso o nivel de protección ofrecido pola carta poderá ser inferior ó garantido polo CEDH e, en consecuencia, o réxime das limitacións previstas nela non pode acharse por debaixo do nivel previsto polo convenio. Por último, a prohibición do abuso de dereito recollida no artigo 54 da carta establece que ningunha das disposicións dela poderá interpretarse nun sentido que implique un dereito calquera a dedicarse a unha actividade ou a realizar un acto tendente á destrución dos dereitos ou liberdades recoñecidos na carta ou a limitacións máis amplas destes dereitos e liberdades cás previstas nela.

No que respecta á determinación do alcance xurídico da carta, o Consello Europeo de Niza remitiu a cuestión a unha data posterior. O Consello Europeo de Colonia advertira pouco antes que habería que estudar se a carta debe incorporarse ós tratados e, en caso afirmativo, de qué maneira ha facerse. Así pois, o problema que se suscita, indicou Gómez-Reino, é o do porte xurídico da carta antes da súa eventual incorporación ós tratados. Na doutrina científica existe unanimidade sobre o carácter programático da carta. Isto é, non se trata dun texto normativo que vincule directamente as institucións e órganos comunitarios nin os estados membros na aplicación do dereito comunitario. Así o entendeu tamén a Comisión, manifestando que o TXCE se inspirara na carta e que certamente se pode esperar que a carta sexa en calquera hipótese vinculante pola vía da súa interpretación polo TXCE en tanto que principios xerais do dereito comunitario. Con independencia da súa eventual integración nos tratados a través dos mecanismos pertinentes e do alcance do seu valor normativo, segue pendente a cuestión da adhesión da Unión Europea ó CEDH. A Comisión ten manifestado que a existencia da carta non minorará o interese desta adhesión, que tería por efecto establecer unha tutela externa dos dereitos fundamentais na Unión. En principio, non existe ningún inconveniente insalvable para que a UE poida ser controlada en última instancia por un órgano xurisdiccional de carácter rexional –coma o TEDH– nesta materia específica, mais o TXCE foi sempre remiso a facerlle concesións á súa posición de xuíz supremo e último na aplicación e interpretación do dereito comunitario. A doutrina tamén ten esgrimido as súas razóns en contra de tal adhesión, mais, aínda que son argumentos respectables, non describen na súa integridade a realidade europea.

De seguido, Ricardo Alonso García, catedrático de dereito administrativo da Universidade Complutense de Madrid, expuxo o tema *Princi-*

pios institucionais e políticos da Comunidade: o Tratado de Niza. Comezou o relator a súa intervención recordando o obxectivo de Niza: prepara-la Unión Europea para futuras ampliacións, abordando a reforma frustrada en Amsterdam. Estamos ante un tratado que ten como finalidade esencial garanti-la operatividade dunha organización composta presumiblemente nun futuro próximo por vinteseite membros. O auténtico debate de fondo sobre a súa posible evolución política posponse á conferencia intergubernamental prevista para o ano 2004. Os dous grandes eixes que impulsan a reforma de Niza son a necesidade de adapta-las institucións existentes para mante-la súa operatividade, buscando á vez un reequilibrio no peso dos estados e maila necesidade de flexibiliza-la activación do mecanismo da cooperación reforzada, dado o espectacular aumento da diversidade de intereses e capacidades nacionais. Dito isto, Alonso García pasou a analiza-las reformas operadas no primeiro dos ámbitos referidos, centrando a súa exposición nos resultados de Niza. Referiuse ás modificacións realizadas no Consello, na Comisión, no Parlamento Europeo, no TXCE e no Tribunal de Contas. Os aspectos relativos ó TXCE foron obxecto de análise máis detida pola tarde, na intervención a cargo de Mariano Bacigalupo.

CONSELLO. Malia se-la institución que provocou máis quebracabezas nas negociacións, atopamos tan só un pequeno cambio no artigo 207 do TCE, consistente en implanta-la maioría cualificada en detrimento da unanimidade para os efectos do nomeamento do secretario xeral e do secretario xeral adxunto. As modificacións, que afectan o sistema de ponderación de votos no seu seo así como o *modus operandi* da maioría cualificada, non entrarán en vigor ata o primeiro de xaneiro de 2005.

COMISIÓN. As reformas introducidas polo Tratado de Niza na Comisión están vinculadas ás que se produzan no Consello, xa que comprenderá un nacional de cada un dos estados membros, sempre que para esa data se teña modificado a ponderación dos votos no Consello dunha maneira aceptable para tódolos estados membros, en especial para os que renuncien á posibilidade de designar un segundo membro da Comisión. A finalidade da reforma de Niza é a consabida ampliación da UE: a medida que aumente o número de estados membros coas novas incorporacións, tamén o fará o número de comisarios, xurdindo a necesidade de poñer un límite baixo risco, do contrario, de converte-lo colexio de comisarios nunha asemblea de delegados nacionais. Partindo de tal premisa, a reforma pensouse de maneira gradual: a partir do primeiro de xaneiro de 2005 a Comisión contará cun nacional de cada un dos estados membros, regra esta que se manterá coas ampliacións ata chegar ós 27 socios, momento a partir do cal o número de membros da Comisión será inferior ó número de estados membros, elixíndose aqueles segundo unha

rotación igualitaria, que deberá seguir pautas de estricta igualdade. Mais Niza tamén introduce reformas destinadas a entrar en vigor de maneira inmediata que, ademais de reforza-lo protagonismo do presidente co fin de garanti-la eficacia e operatividade dun colexio numeroso, parecen implicar unha resposta anticipada á perda de poder dos grandes e de España na Comisión a partir do primeiro de xaneiro de 2005:

■ Fronte ó sistema actual, en que o candidato a presidente da Comisión é designado de común acordo polos gobernos dos estados membros, o novo sistema prevé a súa designación polo Consello, reunido na súa formación de xefes de estado ou de goberno, decidindo por maioría cualificada.

■ Tamén fronte ó sistema actual, o Consello, na súa formación ordinaria, elixe por maioría cualificada, de común acordo co presidente, os demais candidatos a membros da Comisión. Obtida colexiadamente a aprobación do Parlamento, o presidente e mailos demais membros da Comisión son nomeados polo Consello por maioría cualificada.

■ Ó presidente corresponderalle non só, como agora, fixa-la orientación política da Comisión, senón tamén decidi-la súa organización interna. En efecto, compételle estruturar e reparti-las responsabilidades que incumben á Comisión entre os seus membros, que exercen as súas funcións baixo a súa autoridade, e tamén, despois da aprobación do colexio, nomea-los vicepresidentes. En canto ós seus poderes de dirección política, ten a prerrogativa de forza-la dimisión de calquera comisario, tamén logo da aprobación do colexio.

PARLAMENTO EUROPEO. É a institución que menos cambios estruturais sofre coa reforma de Niza. Por unha banda, amplíase o límite máximo de eurodeputados establecido en Amsterdam, pasando de 700 a 732. Isto foi consecuencia da presión alemana por facer valer aquí o seu peso demográfico. Ante a aspiración xermana de manter intocable o seu número actual de 99 eurodeputados, non quedou máis remedio que amplia-lo límite de Amsterdam baixo risco, do contrario, de non encaixar proporcionalmente o número de escanos correspondentes ós futuros estados membros. Por outro lado, advírtese un paso máis no desexo de reforza-la consciencia dunha colectividade europea a través da consolidación dos partidos políticos a escala europea, coa previsión do establecemento, vía codecisión, do seu estatuto e, en particular, das normas relativas ó seu financiamento. Tamén se reforza o papel institucional do Parlamento mediante diversas medidas: a previsión de novos supostos en que a intervención comunitaria ha producirse vía codecisión, o recoñecemento da súa lexitimación privilexiada para recorrer en anulación ante Luxemburgo e mailo recoñecemento da súa lexitimación para activar ante o TXCE o control previo de compatibilidade co tratado dos acordos internacionais que celebre a UE con terceiros estados ou organizacións.

TRIBUNAL DE CONTAS. O Tratado de Niza asume a súa composición por un nacional de cada estado membro, rexeitando a equiparación solicitada co TXCE, no que respecta ó procedemento de nomeamento, que seguirá a ter lugar, logo da consulta ó Parlamento Europeo, polo Consello, modificada a unanimidade pola maioría cualificada (a diferenza do TXCE, en que os xuíces son nomeados de común acordo polos gobernos nacionais). Con relación á adopción do seu regulamento interno, o Tratado de Niza prevé que sexa elaborado polo mesmo Tribunal de Contas e posteriormente aprobado polo Consello por maioría cualificada; así mesmo, prevé a posibilidade de creación no seu seo de salas para aprobar determinadas categorías de informes ou de dictames nas condicións previstas no seu regulamento interno. E, polo que respecta ás súas funcións, incorpora a posibilidade de completa-la súa declaración anual, de carácter xeral, sobre a fiabilidade das contas e maila regularidade e legalidade das operacións con apreciacións específicas para cada un dos principais ámbitos da actividade comunitaria.

Logo dun breve descanso, tomou a palabra Manuel Rebollo Puig, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Córdoba, quen nos falou do *principio de libre circulación de mercancías*. Principiou recordando que a libre circulación de mercancías é unha das catro liberdades básicas do dereito comunitario europeo, xunto coas liberdades de circulación de persoas, de servizos e de capitais. Ó mesmo tempo é condición necesaria para a efectiva existencia dun mercado común e do mercado único. Entráñalles, dende logo, limitacións ós poderes dos estados membros e tamén poderes das institucións comunitarias para controlar que os estados non introduzan limitacións ilícitas a esta liberdade e para aprobar certas normas comúns e regras harmonizadas. Atópase en concreto regulada nos artigos 23 a 31 do Tratado de Roma, ademais doutros preceptos deste conectados estreitamente a ela.

O contido desta liberdade implica basicamente unha *unión aduaneira* e unha *unión comercial, xurídica e técnica*. A primeira comprende a prohibición de dereitos de aduana ou exaccións de efecto equivalente entre estados membros e maila existencia dun arancel aduaneiro común nas relacións dos estados membros con terceiros estados. A segunda concrétese na adecuación dos monopolios nacionais comerciais, na prohibición de restricións cuantitativas á importación e á exportación e tamén na prohibición de medidas equivalentes ás anteriores.

Ademais hai outros aspectos que, non formando parte da liberdade de mercancías, considéranse coadxuvantes para acadalos mesmos fins: a eliminación de discriminacións fiscais e mailo establecemento dunha política comercial común ou a supresión das axudas estatais incompatibles co tratado. No tocante ó ámbito obxectivo desta liberdade, Rebollo

aclarou o concepto de mercancía e qué mercancías se benefician desta liberdade. O concepto de mercancía é amplísimo incluíndo calquera produto susceptible de ser obxecto de transaccións comerciais. Segundo o TXCE mercancías son os produtos que poden valorarse en diñeiro e que como tales poden ser obxecto de transaccións comerciais, aínda que non sexan estrictamente bens de consumo ou de uso xeral ou de comercio común. O tratado delimita o ámbito obxectivo da prohibición de aranceis entre estados membros, pero tamén o das restricións cuantitativas e medidas de efecto equivalente e da adecuación dos monopolios. Pola súa procedencia inclúense dous tipos de produtos: os orixinarios dos estados membros e maillos procedentes de terceiros países que, importados lícitamente nun estado membro e atopándose en libre práctica nel, equipáranse ós primeiros.

UNIÓN ADUANEIRA. O ámbito espacial da unión aduaneira non coincide exactamente co territorio dos estados membros da CE. Algúns regulamentos comunitarios e, sobre todo, algúns tratados de adhesión así o impuxeron. Este ámbito é en parte máis restrinxido (non inclúe as Canarias, Ceuta e Melilla) e en parte máis amplo (porque inclúe a República de San Mariño, Mónaco e Andorra, alomenos para certos produtos).

Polo que se refire á *supresión dos dereitos de aduana*, supón a eliminación de tódolos tributos ou cargas pecuniarias de calquera xénero que graven a importación ou a exportación de produtos. Polo tanto, a supresión afecta tanto os dereitos de aduana de carácter fiscal coma a aqueles que perseguen un obxectivo proteccionista da produción nacional. Pero a liberdade de circulación tamén lles comporta a *supresión das exaccións de efecto equivalente* ós que producen os dereitos de aduana. O TXCE inclúe neste concepto calquera carga que grave as mercancías polo feito de pasaren a fronteira dun estado membro procedente doutro tamén membro, sexa cal fora o nome que se lle dea a esa carga e maila configuración xurídica coa que se presente e sen que tampouco sexa relevante a finalidade perseguida nin o destino do recadado. Tampouco importa que exerza ou non un real efecto discriminatorio entre os bens nacionais e estranxeiros nin o feito de que o produto nin sequera compita cun nacional.

A instauración do *arancel aduaneiro común* con estados terceiros consiste en fixar unha tarifa común e toda unha normativa arancelaria que se inscribe no marco máis amplo dunha política comercial común cos estados non membros da Comunidade. O Consello, por maioría cualificada e a proposta da Comisión, é o competente para fixar mediante regulamentos os dereitos do arancel aduaneiro común. A normativa arancelaria baséase nos seguintes elementos:

- A nomenclatura arancelaria.
- As tarifas arancelarias comúns.

■ O valor das mercancías é a base imponible. O criterio xeral para fixalo é o de acudir ó valor transaccional ou prezo pactado, pero hai numerosas excepcións e varios criterios subsidiarios.

■ A orixe das mercancías. É importante determinala porque ás veces depende dela a tarifa aplicable e ademais conéctase coa non esixencia de dereitos de aduana ós produtos orixinarios dos estados membros.

O destino do recadado polos pagamentos destes aranceis correspóndelle maioritariamente á propia CE, mentres que ó país recadador só se lle atribúe unha porcentaxe polos gastos efectuados.

UNIÓN COMERCIAL, XURÍDICA E TÉCNICA. En primeiro lugar comporta a *prohibición total entre os estados membros de restriccións cuantitativas á importación e á exportación*, que impide que os estados lles establezan cotas ou continxentes máximos ás importacións ou exportacións, sen que importe que lle produzan restriccións ó comercio comunitario, que aumentaría se non existisen. Así mesmo impónse a *adecuación dos monopolios nacionais de carácter comercial*. O concepto de monopolio nacional é relativamente amplo: todos aqueles mediante os cales un estado membro, *de iure* ou *de facto*, directa ou indirectamente, controle, dirixa ou inflúa sensiblemente nas importacións ou nas exportacións entre os estados membros. Por outra banda non hai unha prohibición radical destes monopolios, senón un mandato de adecuación de maneira que quede asegurado que non haxa discriminación entre os nacionais dos estados membros respecto das condicións de abastecemento de mercado. Ocorre, sen embargo, que determinados tipos ou formas de monopolios comerciais considéranse non susceptibles da adecuación necesaria e, polo tanto, prohibidos radicalmente. Así considerouse prohibido en todo caso que se acumulen os monopolios de produción e de exportación ou importación. A mesma solución hai que aplicarles ós monopolios de comercialización por xunto.

Pero ademais prohibense as *medidas de efecto equivalente ás restriccións cuantitativas á importación e á exportación*. Esta prohibición dos artigos 28 e 29 do Tratado de Roma refírese a medidas, debendo tratarse de medidas imputables a unha autoridade pública. Con esa condición subxectiva pola súa procedencia, o concepto, polo demais, é moi amplo, sendo o definitorio o efecto, o resultado, non o fin co que se adopten. E ese efecto ha ser equivalente ó dunha restricción cuantitativa: reduci-lo número de importacións ou de exportacións, sendo ilícitas aínda que non produzan no caso concreto esa redución, bastando que potencialmente sexan capaces de producir ese resultado, é dicir, basta un efecto equivalente potencial. En calquera caso non é requisito que produzan unha total imposibilidade de importar ou exportar, senón que é suficiente con que supoñan unha dificultade para o comercio intracomunitario potencialmente capaz de reduci-lo. Entre estas medidas de efecto equivalente

incluíronse destacadamente algunhas das normas nacionais reguladoras das condicións dos distintos productos, impostas coas máis diversas finalidades públicas e que lle supoñen unha dificultade á libre circulación de mercancías. A forma ordinaria de eliminar ou, polo menos, diminuír estes obstáculos consiste fundamentalmente na harmonización das lexislacións dos estados membros mediante directivas. Aínda que as autoridades nacionais han aprobar despois normas de transposición, a directiva vincula os estados membros de maneira que as distintas regulacións que adopten serán en tal grao uniformes que, en principio, non constituirán obstáculo á libre circulación de mercancías. Nalgúns campos utilizouse a vía dos regulamentos que xa, máis ca un instrumento de harmonización, o son de unificación da lexislación porque substitúen ou superpónense ás normas nacionais de maneira que é o procedemento máis radical para a eliminación de trabas técnicas ós intercambios comunitarios. Mais o problema preséntase na súa plenitude con relación ós productos que non foron obxecto de harmonización, xa que poden subsistir as disposicións nacionais reguladoras das condicións dos distintos productos, que, nalgúns casos, poden chegar a ser consideradas medidas de efecto equivalente e, polo tanto, prohibidas. Así pois, trátase de determinar cándo entran nese difuso concepto e cándo non. Pero antes, é necesario engadir as seguintes excepcións que fai o artigo 30: as disposicións dos artigos 28 e 29 non han ser obstáculo para as prohibicións ou restricións xustificadas por razóns de orde pública, moralidade e seguridade públicas, protección da saúde e vida das persoas e animais, preservación dos vexetais, protección do patrimonio artístico, histórico ou arqueolóxico nacional ou protección da propiedade industrial ou comercial. Non obstante, tales prohibicións ou restricións non deberán constituír un medio de discriminación arbitraria nin unha restricción encuberta do comercio entre os estados membros.

Para a interpretación dos artigos 28 a 30 distínguense entre normas nacionais indistintamente aplicables a productos nacionais e ós provenientes doutros estados membros e normas que, pola contra, só son aplicables a estes últimos. En principio considerouse que só as normas unicamente aplicables ós productos provenientes doutro estado membro podían ser medidas de efecto equivalente, mentres que as normas nacionais indistintamente aplicables non se entendían incluídas entre as medidas de efecto equivalente, aínda que dificultaran a circulación intracomunitaria de mercancías. Posteriormente afirmouse a posibilidade de que nalgún caso tamén as normas indistintamente aplicables constituían medidas de efecto equivalente prohibidas, se restrinxen efectivamente o comercio intracomunitario. Malia todo, non serán medidas de efecto equivalente se perseguen algunha das finalidades do artigo 30 ou satisfán esixencias imperativas relativas, particularmente, á eficacia

dos controis fiscais, á protección da saúde pública, á lealdade das transaccións comerciais ou á defensa dos consumidores, sempre que sexan realmente necesarias para acadar esas finalidades. E o TXCE matizou que a aplicación de disposicións nacionais que limiten ou prohiban certas modalidades de venda non obstaculiza o comercio entre os estados membros sempre que se apliquen a tódolos operadores afectados que exerzan a súa actividade no territorio nacional e sempre que afecten do mesmo modo a comercialización dos produtos nacionais e a dos procedentes doutros estados membros. Mais esta rectificación refírese só ás disposicións nacionais relativas a modalidades de venda, non ás que regulan os requisitos das mercancías. O TXCE considera condicións de venda non só as circunstancias relativas á dimensión temporal ou espacial da venda de mercancías, senón tamén as técnicas de promoción de vendas e publicidade.

Rebollo rematou a súa intervención sinalando que este panorama hai que completalo coa ampla xurisprudencia comunitaria que vai poñendo de relevo a enorme potencialidade da libre circulación de mercancías e maila súa capacidade para afecta-las máis clásicas intervencións estatais.

A seguinte intervención estivo a cargo de José Suay Rincón, catedrático de dereito administrativo da Universidade das Palmas de Gran Canaria, quen nos ilustrou sobre *Os principios inspiradores do dereito sancionador comunitario*. Comezou destacando que a construción dun dereito administrativo sancionador dende a Unión Europea atopa non poucas dificultades. De entrada está a enorme diversidade dos réximes xurídicos dende a que os estados membros da UE acometen a regulación da potestade sancionadora das súas respectivas administracións. Xunto a este dato convive outro tanto máis decisivo: as reticencias dos propios estados membros a lles cede-la titularidade e o exercicio das súas competencias executivas e de administración a instancias alleas e afastadas. A proclamación do principio de subsidiaridade agrava as dificultades iniciais que, por outro lado, encontran o seu complemento ideal na falta de suficiente lexitimidade democrática das institucións europeas. Todo isto fai que a aplicación do dereito comunitario, coa excepción de certas materias, lles quede remitida no seu conxunto ós estados membros e ás súas instancias internas. Así a falta de atribución de poderes sancionadores, en termos xerais, ás institucións comunitarias complica enormemente a creación, non xa dun ordenamento sancionador común, senón incluso a institución dun *corpus* mínimo de principios básicos en materia sancionadora. Dende o punto de vista doutrinal a cuestión de fondo semella bastante decantada cara á progresiva ampliación das competencias sancionadoras das institucións comunitarias. Pero os argumentos

antes invocados seguen a operar como obstáculos insalvables, aínda que o problema, máis ca propiamente dogmático, é de carácter práctico ou, se se prefire, político.

Na ampliación das competencias sancionadoras das institucións comunitarias as variantes son múltiples. De entrada pódense configurar dous modelos claramente diversos:

▮ Un modelo de corte máis radical levaría a recoñecerlles ás institucións comunitarias o exercicio íntegro de potestades sancionadoras, o que, á súa vez, levaría consigo a atribución á UE de competencias non só para delimita-las infraccións ou ilícitos, senón tamén para acordaren, se é o caso, a imposición das sancións correspondentes.

▮ Un modelo inicialmente máis debilitado distingue o poder de establecemento das infraccións e o poder de imposición das sancións, para distribuí-lo exercicio de ámbolos poderes en sedes diferentes. Desta maneira, no establecemento das infraccións poderá darse unha intervención máis activa das instancias comunitarias, mentres que, pola contra, a imposición de sancións manterase íntegra nos estados membros e nas súas instancias internas. Dentro deste modelo cabe unha variante máis moderada, de xeito que a UE participaría no exercicio da potestade sancionadora mediante a determinación dos elementos configuradores básicos e fundamentais das infraccións, para remitirle a concreción dos restantes elementos á decisión dos propios estados membros.

As experiencias sucesivas acometidas dende a UE permiten afirmar que se teñen producido avances de ámbolos modelos, aínda que cun claro predominio do segundo, incluso baixo a súa segunda variante. O relator insistiu en que a problemática obedece máis a dificultades político-institucionais. En efecto, no momento presente a UE fortalécese horizontalmente a través da posta en práctica dos seus mecanismos de ampliación, pero á custa dunha redución na intensidade das súas propias accións, isto é, a perda do seu fortalecemento vertical. En último termo, ha notarse que o dereito comunitario no seu conxunto e, a través del, a propia idea da UE non acadarán nunca a plenitude se operan só na fase normativa; entón a aplicación do dereito comunitario non pode confiárselles en termos exclusivos e absolutos ós seus estados membros e ás súas institucións internas.

De seguido, o relator fixo un seguimento das diversas fases que atravesou a aplicación do dereito comunitario en relación coa competencia sancionadora. Unha primeira fase caracterízase pola indefinición sobre os mecanismos de execución do dereito comunitario polos estados membros. En efecto, unha cláusula xeral na maioría das disposicións de dereito comunitario era a de que os estados adoptaran tódalas medidas necesarias para garanti-lo seu cumprimento. Practicamente, de entrada a isto se limitaban as tales disposicións, o que resulta insuficiente. As obri-

gas impostas nos diversos sectores suxeitos á acción comunitaria si aparecerían enunciadas con suficiente claridade, mais coa súa mera previsión non bastaba para asegura-la súa virtualidade. O cumprimento das tales obrigas podía facerse de modo espontáneo, pero era preciso estimulalo a través das correspondentes medidas encamiñadas a tal propósito. Entre as tales medidas están as de índole sancionadora. Pero o que agora interesa é determinar de qué maneira se configuraron os mecanismos en garantía do cumprimento do dereito comunitario. Nun primeiro período o control da UE sobre o desenvolvemento e execución dos seus instrumentos normativos asentouse basicamente sobre técnicas de supervisión para inspeccionalo cumprimento efectivo polos estados membros do dereito comunitario. Nun segundo momento a UE incluíu nas súas disposicións medidas sancionadoras a adoptar polos estados membros. Aínda que estas disposicións esixen o seu correspondente desenvolvemento pola normativa interna, algunhas das medidas figuran previstas xa de antemán dende as propias disposicións comunitarias. Entre as medidas sancionadoras así previstas rara vez se consideran as sancións típicas, as multas. Na maioría das ocasións a atención céntrase sobre medidas máis ben de carácter reparador ou similares e cando se mencionan as multas faise unha referencia xenérica a elas, que fai imprescindible o seu desenvolvemento normativo posterior polos estados membros. Nun último período avanzouse máis se cabe e chegouse incluso ó recoñecemento de competencias sancionadoras a favor das propias instancias comunitarias, por exemplo en materia de ordenación das entidades de crédito e financeiras. Non son máis ca exemplos ocasionais pero, máis alá do seu contexto propio, poden contribuir de maneira decisiva á consolidación dun *corpus* mínimo de principios básicos en materia sancionadora.

Practicamente tódolos principios afirmados pola xurisprudencia comunitaria están xa incorporados á nosa propia lexislación, pero sempre poden atoparse algunhas matizacións respecto das regulacións tradicionais españolas. Entre os principios así afirmados cabe destaca-lo *dereito do interesado a coñece-los documentos achegados ó expediente*. A xurisprudencia proclama o deber da Comisión de permiti-lo coñecemento de tódolos documentos, prexudiciais ou favorables, obtidos durante a investigación e instrución, salvo os estrictamente confidenciais. O *dereito a ser oído no curso do expediente* constitúe unha garantía procedemental básica e proxéctalle a súa virtualidade á xeneralidade dos procedementos administrativos, aínda que nos sancionadores é onde se atopa a súa orixe última e tamén o seu desenvolvemento máis acabado, e debe asegurarse incluso en ausencia de normativa específica que o regule. Outros principios igualmente aplicables son:

- A motivación da resolución sancionadora.
- A proporcionalidade na aplicación das sancións adoptadas.

■ O principio da dilixencia debida, que mira a asegura-la imparcialidade da Administración sancionadora no exame de tódolos aspectos fácticos e xurídicos relevantes.

O TXCE realizou un meritorio traballo na identificación dos principios xerais comunitarios, tomando como base os propios ordenamentos nacionais, extraendo deles os seus trazos máis característicos. Resulta inquestionable que se están a forma-las bases dun auténtico dereito administrativo europeo, en que as bases son os principios establecidos pola xurisprudencia do TXCE. E este dereito, formado a partir dos ordenamentos nacionais, postula tamén a súa propagación polos estados membros, nun movemento de ida e volta.

Rematou o relator a súa intervención destacando a innegable repercusión do dereito comunitario sobre o dereito sancionador dos estados membros, consecuencia mesma do principio de primacía deste dereito sobre o dereito interno. Máis alá disto, o dereito comunitario pode determina-la necesidade de acometer accións positivas sobre os ordenamentos nacionais, ó impoñerlles ós estados membros a obriga de incorporar sancións para garanti-lo efectivo cumprimento das disposicións comunitarias. Este cumprimento efectivo pode tratar de asegurarse, en segunda instancia, mediante a previsión polas propias institucións comunitarias dos axeitados mecanismos sancionadores.

A primeira intervención da tarde estivo a cargo de Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, profesor titular interino da Escola Universitaria de Dereito Administrativo da UNED, quen expuxo *os principios ordenadores da función pública comunitaria*.

O estudio da función pública das comunidades europeas é un dos aspectos máis esquecidos na análise da integración europea, mais non por isto os funcionarios e axentes comunitarios se viron exentos de constituí-lo branco dos prexuízos e da ignorancia de persoas euroescépticas, que descargan responsabilidades nun persoal que se considera blindado de privilexios pero que, paradoxalmente, carece dunha capacidade real de decisión. Existen tres grandes problemas que caracterizan, de forma xeral, o dereito de funcionarios das organizacións internacionais, distinguíndoo do dereito de funcionarios nacionais: o problema da repartición xeográfica, o problema da dobre lealdade e mailo da independencia dos funcionarios respecto dos seus países de orixe.

INDEPENDENCIA. O principio fundamental que informa a función pública das comunidades europeas é o *principio de independencia*. A natureza integradora das comunidades europeas impuxo a necesidade de configurar un sistema de función pública que asegurase a independencia do seu persoal fronte a calquera tipo de inxerencia externa. Por isto as comunidades europeas optaron dende un principio por un modelo

en que o vínculo entre o seu persoal e as institucións presentaba unha natureza netamente estatutaria. Este carácter estatutario do vínculo maniféstase na unilateralidade da determinación do réxime xurídico, sen negociacións persoais nin colectivas, así como no acto de nomeamento.

A natureza estatutaria do vínculo ten como consecuencia a estabilidade no emprego e tamén fai posible a configuración dun auténtico sistema de carreira. A *permanencia no emprego* é a contrapartida que os funcionarios adquiren por non teren participado no establecemento do réxime ó que se ven sometidos. En efecto, a relación de servizo non se somete a ningún termo, explícito nin implícito. Así mesmo, as causas de cesamento nas funcións limítanse ás tipicamente estatutarias (renuncia, xubilación, revogación por falta disciplinaria ou cesamento por incompetencia profesional), descoñecendo, por exemplo, o suposto da supresión do posto de traballo e reducindo o cesamento en interese do servizo a aqueles casos en que a condición de funcionario se teña adquirido mediante libre designación (directores xerais e directores).

Afirmada desta maneira a estabilidade, o *funcionario* eríxese en peza clave da función pública comunitaria. Isto non impide a presenza de supostos excepcionais de vinculacións contractuais. Estas figuras obedecen a necesidades funcionais e estruturais ás que lle ten que facer fronte toda función pública. Son os chamados *outros axentes*: axentes temporais, auxiliares, locais e conselleiros especiais. Existe ademais unha amálgama heteroxénea de axentes, denominados *persoal exterior* e sometidos a réximes xurídicos variados. A tipoloxía do persoal exterior pode establecerse segundo o seu réxime xurídico. Por un lado, os sometidos a unha regulamentación específica da Comisión (expertos nacionais en comisión de servizo, correspondentes de prensa, científicos visitantes, intérpretes autónomos). Polo outro, os que se rexen polo dereito privado (asesores e encargados de estudos, persoal de sociedades prestadoras de servizos, interinos, médicos, asistentes sociais ou profesores de idiomas). Isto obrigou a conceptualizalo funcionario comunitario dende un punto de vista substantivo: as funcións relacionadas coa representación, a negociación e mailo control do dereito comunitario, ou que impliquen o exercicio dun poder de valoración ou de decisión discrecional correspondente a unha verdadeira política comunitaria só poden ser exercidas por funcionarios.

EQUILIBRIO XEOGRÁFICO. Malia que a independencia sexa o valor supremo da función pública comunitaria, esta, coma toda función pública internacional, debe supeditar os principios de mérito e capacidade e de igualdade á observancia dunhas cotas de representación dos diferentes estados membros. É o que se chama *equilibrio xeográfico*. O seu contido comprende unhas cotas de funcionarios e axentes para cada estado membro baseadas no principio de equivalencia. A necesidade de

respectar estas cotas produce efectos perversos no seo da Administración comunitaria, pero, paradoxalmente, tamén efectos beneficiosos para o interese do servizo. As consecuencias daniñas sobre a organización e xestión do persoal nótanse no recrutamento, nas promocións e na provisión de postos ou no réxime. Efectos positivos son que permite unha mellor comprensión das realidades e mentalidades nacionais, sendo unha garantía da calidade da acción comunitaria. O resultado final é dunha eficacia sorprendente mesmo para os propios protagonistas.

SISTEMA DE CARREIRA. No tocante á carreira dos funcionarios comunitarios, as *formas de ingreso* fundaméntanse nos principios de mérito e de capacidade que, ó entraren en relación co principio de igualdade, determinan que o *concurso* sexa o medio por excelencia de acceder á función pública comunitaria. Xunto co concurso, a Administración está autorizada a utiliza-lo procedemento de *libre designación*, subsidiario e excepcional, para nomea-los postos máis elevados da xerarquía administrativa e para postos de traballo que requiran unha especial cualificación. Malia isto, o procedemento de ingreso pode sorprender pola dobre escala sucesiva en que se divide o concurso: selección e recrutamento. A *selección* é obra dun tribunal do concurso, nomeado a tales efectos, que elabora unha lista de candidatos que superan unhas probas eliminatorias. O *recrutamento* lévao a cabo a propia Administración que, tendo en conta as listas elaboradas polo tribunal, elixe as persoas que nomeará funcionarios conforme criterios de oportunidade. O sistema de *provisión de postos* de traballo comprende técnicas estatutarias (promoción, traslado, concurso, transferencia, interinidade e comisión de servizo), completadas coa técnica da reafectación, que lle permite á Administración cambiar de destino os seus funcionarios seguindo un procedemento máis flexible có previsto para o traslado.

As *condicións xerais de acceso* son as que seguen: ser nacional dun dos estados membros; estar no pleno gozo dos seus dereitos políticos; estar en situación regular respecto ás leis de recrutamento ó servizo militar que lles sexan aplicables; garantías de moralidade; aptitudes físicas requiridas para o exercicio das súas funcións; e coñecemento en profundidade dunha das linguas das comunidades e un coñecemento satisfactorio doutra delas. No tocante ás *situacións administrativas*, fóra da situación habitual de servizo activo, atopámonos coa comisión de servizo, a excedencia voluntaria, a excedencia forzosa e maila excedencia por servizo militar. A carreira do funcionario refórzase pola técnica da promoción, potestade discrecional da Administración que decide as promocións mediante libre designación entre funcionarios cunha antigüidade mínima no seu grao e despois dun exame comparativo dos méritos dos candidatos e dos informes que lles concirnan. No que respecta ó *cesamento da relación de servizo*, as formas de finalización definitiva son as típicamente

estatutarias: renuncia, separación de oficio por incumplir determinadas obrigas ou requisitos estatutarios, cesamento por interese do servicio, separación por incompetencia profesional e xubilación, que pode ser de oficio. Xunto a estes medios estatutarios, atopámonos con réximes especiais establecidos por regulamentos específicos, como é o caso das situacións creadas por mor da adhesión de novos estados membros.

DEREITOS E OBRIGAS. O funcionario comunitario ha cumprir unha serie de obrigas no desempeño das súas funcións. Probablemente a máis destacable sexa a *obriga de independencia* que se concreta, dende un punto de vista negativo, en non solicitaren nin aceptaren instrucións de ningún estado, forza política ou grupo de presión e, dende un punto de vista positivo, en desempeña-las súas funcións e rexe-la súa conducta tendo como única guía o interese das comunidades. Todo isto concrétese en consecuencias prácticas sobre a súa neutralidade política ou no sistema de incompatibilidades. No que respecta ós dereitos dos funcionarios, o máis importante, sen dúbida, é o *dereito á retribución*, que se descompón en tres conceptos retributivos: un soldo base, uns complementos familiares e unha serie de indemnizacións compensatorias ou por razón do servicio. Un caso particular son os *privilexios e inmunidades* dos que se benefician os funcionarios comunitarios fronte ós estados membros. A principal consecuencia é a impropriamente denominada inmunidade fiscal, que fai pensar, erroneamente, que os funcionarios comunitarios non pagan impostos. En realidade, o que ocorre é que están exentos de paga-los impostos sobre a renda nacionais polas retribucións que perciben das comunidades. En contrapartida, teñen a obriga de pagar un imposto comunitario sobre estas rendas.

De seguido, Luís Ortega Álvarez, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Castela-A Mancha, encargouse de amosa-los *principios do medio natural no dereito comunitario*. Comezou incidindo na dificultade de delimita-lo concepto de medio natural, polo seu alcance case universal e que se relaciona cunha case infinita variedade de conceptos. Doutra banda, a preocupación do medio natural remóntase a só unhas cantas décadas, o que se explica pola concentración no tempo dunha pluralidade de factores que produciron a toma de conciencia do risco da supervivencia do planeta a medio prazo. Por isto, as políticas ambientais diríxense sobre todo a que o actual modelo de vida non provoque unha situación de desastre ecolóxico irreversible, para o que se artellan instrumentos que vaian atenuando os efectos deste modelo no medio natural. Estes instrumentos son moi variados: novos materiais e novas formas de enerxía renovable e de baixo custo; planificación das infraestruturas co pulo do transporte colectivo e o menor uso de enerxía nas calefaccións; promoción de novas pautas de conducta humana

que conduzan a un uso voluntario de produtos non contaminantes; imposición normativa de regras que han ser respectadas no tocante á protección do medio natural, ás formas de produción ou á utilización dos recursos. O paradigma actual de todas estas medidas resúmese na idea de desenvolvemento sostible, que pretende harmoniza-lo crecemento económico co respecto do medio, de maneira que poida xeneralizarse para tódolos seres humanos o aumento da calidade de vida e que isto sexa posible tamén para as xeracións futuras.

Xunto con este sentido teleolóxico da materia ambiental, o relator destacou o conxunto de principios que ordenan esta materia e que lle dan a súa propia peculiaridade fronte a outros sectores do ordenamento. En primeiro termo expuxo os catro principios estruturais, que son os que amparan o fin perseguido, cualificándoo: globalidade, horizontalidade, solidariedade e sostibilidade, que non só destacan pola súa amplitude, senón que enmarcan as características estruturais do fin ambiental.

O *principio de globalidade* indica que o fin ambiental de protección, conservación e mellora dos elementos que fan posible a vida no planeta ten unha dimensión mundial na medida en que os danos ó medio natural afectan o conxunto dos seres humanos. Precisamente, este descoñecemento que ten o medio natural das fronteiras políticas reclama novas formas de organización a escala mundial, o que pon en cuestión o dogma da soberanía. Pero, á vez, globalidade indica a existencia de cadeas conexas de problemas ambientais, en que a solución só pode ser abordada dende accións concretas, pero que en definitiva están conexas. O concepto de globalidade presenta un interesante punto de conexión co de subsidiaridade, no sentido de que se debe actuar no plano político-administrativo máis adecuado, aínda que o problema sexa xeral. O TCE ten en conta que un dos obxectivos da Comunidade sexa o do fomento de medidas a escala internacional destinadas a facerlles fronte ós problemas rexionais do medio natural.

A *horizontalidade* maniféstase nun dobre sentido: dunha parte o medio natural pode afectar unha grande diversidade de políticas e, doutra, é necesario que esas mesmas políticas se formulen tendo presente o marco ambiental. O Tratado de Amsterdam declara que as esixencias da protección do medio natural deberán integrarse na definición e na realización de políticas e accións da Comunidade. Estes elementos fan da horizontalidade un elemento moi relacionado có da sostibilidade, xa que este só é posible mediante unha visión integrada de políticas ambientais.

A importancia do *principio de sostibilidade* reside en que pretende modular e integrar dous valores necesarios para a humanidade: o crecemento económico do que se derive unha mellor calidade de vida material e maila protección do medio natural. Isto ten como consecuencia unha tendencia das normas do medio natural a regula-los procesos económicos para

elimina-los seus efectos nocivos sobre o medio natural e, pola contra, unha depuración das tendencias proteccionistas innecesarias que limitasen desproporcionadamente o crecemento. A sostibilidade introduce no concepto de medio natural o carácter de dereito limitado polas necesidades básicas da economía e ó mesmo tempo limitador de determinadas formas de crecemento económico. En definitiva, equilibrio e ponderación entre protección ambiental e desenvolvemento económico.

O *principio de solidariedade*, pecha a coherencia dos anteditos principios, xa que determinadas esixencias da globalidade e da sostibilidade non é posible acadalas sen a posta en práctica da solidariedade. Un primeiro elemento da sostibilidade, a necesidade de asegurarlles ás xeracións futuras a resolución dos seus problemas ambientais e de desenvolvemento, só é posible dende o prisma da solidariedade interxeracional, que ten unha manifestación inmediata no deber de non aniquilar nin poñer en perigo de extinción especies vivas e recursos non substituíbles. Ademais, a solidariedade ha expresarse en termos de compensación dos sacrificios de desenvolvemento económico que fagan determinados grupos humanos en beneficio da protección ambiental e de axuda naque- loutros casos en que lles sexa imposible o sustento ambiental. De non facerse así, o principio de globalidade, ameazado polo de soberanía política, deixaría de ter aplicación. Nesta liña o Tratado da Comunidade Europea establece a regra da cooperación con terceiros países e con organizacións internacionais.

Xunto a estes principios estruturais, Ortega mencionou os principios funcionais, que orientan sobre os instrumentos máis idóneos para acadalo fin da protección ambiental. Destacan principalmente os de prevención, causalidade e integración de custos ambientais.

O *principio de prevención* é fundamental na actuación ambiental, debido ó alto potencial de irreparabilidade dos danos ambientais e reside na potestade de sometemento das actividades con risco ambiental ós preceptivos controis, tanto previos coma de funcionamento. Dentro deste principio encádranse a técnica da avaliación de impacto e mailo subprincipio de cautela baseándose en que pode limitarse unha actividade potencialmente perigosa para o medio, aínda sen terse probado exhaustivamente a relación causa efecto. Este principio aparece especialmente vinculado ó de horizontalidade, xa que un dos requisitos esixibles ó resto das políticas é que se adopten os sistemas preventivos necesarios para a protección ambiental.

O *principio de causalidade* obriga a non deterse a acción preventiva ou reparadora no chanzo último onde se manifestou o dano ambiental, senón que deben recorrerse tódolos chanzos previos ata investiga-la causa do resultado danoso. Unha derivación deste é o principio de non translación da contaminación ou deterioración ambiental dun medio recep-

tor a outro, que permite limita-la circulación de residuos e obrigar a que o seu tratamento se produza no lugar máis próximo ó da súa orixe. Ademais, este principio funcional aparece ligado ó de globalidade, xa que un dano ambiental nun punto do planeta pode te-la súa orixe en actividades desenvolvidas a miles de quilómetros de distancia.

Finalmente, o principio de *integración de custos ambientais* pretende integra-la economía ambiental no circuíto da economía productiva tradicional. É dicir, introduci-lo custo que representa a prevención, mantemento ou rexeneración ambiental nos sistemas de fabricación de produtos ou de prestación de servicios que inciden no medio natural. A manifestación máis coñecida deste principio é a de que *quen contamina, paga*, que lle traslada ó axente responsable a obriga de repara-los danos causados ó ambiente. Outras manifestacións son a translación dos custos ambientais ós prezos, o establecemento de canons ou impostos ambientais e maila revenda de cotas autorizadas de emisións contaminantes. A primeira ten como finalidade que o consumidor pague realmente o que custa un produto ó que se lle engadiron os custos ambientais, como pode se-la recollida do produto que, logo do seu uso, se converta en residuo e maila súa reciclaxe. O segundo ten como obxecto establecerlles unha compensación económica ós poderes públicos polo uso ambiental de determinados recursos dirixida a sufraga-la contía da súa rexeneración. A última parte do suposto de autorizacións a empresas para emanar efluentes contaminantes a un medio. Se a empresa, por exemplo a causa dun investimento en nova tecnoloxía menos contaminante, non esgota a cota autorizada, pode vende-lo resto a outra empresa que si o necesita ou que non puidera instalarse por falta de cota.

Mariano Bacigalupo Saggese, profesor titular de dereito administrativo da UNED, centrou o interese da súa intervención sobre *os principios ordenadores do proceso comunitario* nunha análise detida das principais novidades que introduciu o Tratado de Niza no sistema xurisdiccional da UE, que clasificou en tres grandes grupos.

Modificacións que afectan a estrutura institucional da orde xurisdiccional da UE. Comezou precisando que o groso das competencias xurisdiccionais que lle corresponden ó TXCE refírense ó piar comunitario, aínda que xa o Tratado de Amsterdam e mailo TUE lle atribúen competencias máis alá deste estricto ámbito, concretamente no da cooperación intergubernamental en materia penal de índole xudicial e policial. Neste campo o Tratado de Niza achega unha segunda ampliación, pois introduce formalmente a posibilidade de que o Consello, por maioría cualificada, lles dirixa recomendacións ós estados nos que constate a existencia dun risco de vulneración de dereitos, o que garda relación coa atribución ó TXCE do control procedemental destas recomendacións.

Esta é a única modificación relativa ás competencias do Tribunal máis alá do piar comunitario. As modificacións máis importantes relativas ó TXCE atopámolas no marco institucional. En efecto, neste ámbito hai toda unha serie de importantes innovacións:

▮ Reordenación da planta xurisdiccional das comunidades europeas. No artigo 220 do TUE enúnciase a existencia dun só órgano xurisdiccional comunitario, o TXCE, mentres que o Tratado de Niza menciona expresamente e en pé de igualdade o Tribunal de Primeira Instancia, que na actualidade é un mero tribunal engadido ó primeiro. Entón, a institución xurisdiccional das CCEE é unha, integrada por dous órganos, sen prexuízo da relación xerárquica entre eles. Ademais a planta xurisdiccional complétase coa posible creación de salas xurisdiccionais, situadas xerarquicamente por debaixo do Tribunal de Primeira Instancia, que han exercer competencias xurisdiccionais en determinados ámbitos específicos.

▮ Relativas á competencia e funcionamento do TXCE. Este componse de quince xuíces, un por cada estado membro. Dende o punto de vista dunha Unión integrada por vinteseite estados, o Tribunal converteríase nunha asemblea xurisdiccional deliberante cos conseguíntes riscos para a unidade e a coherencia da xurisprudencia comunitaria. O Tratado de Niza tería que lle dar resposta a este problema, mais cedeu ante a presión dos estados, mantendo a regra dun xuíz por cada estado membro. Este problema tenta palialo cunha nova regra de funcionamento do Tribunal: créase unha gran sala que actuará nos supostos en que hoxe en día actúa e é competente o Pleno, integrada por once xuíces e da que formarán parte os presidentes das distintas salas que compoñen o TXCE, desaparecendo as de sete xuíces que hoxe prevé o tratado.

▮ No relativo ós avogados xerais, que presentan conclusións nos distintos asuntos promovidos ante o TXCE, mantense o seu actual estatuto e o seu número fíxase en oito, coa posibilidade de que o Consello por unanimidade o aumente. Outra novidade é que, a diferenza do que hoxe establece o tratado, os avogados xerais han presentar conclusións só nos asuntos que, de conformidade co Estatuto do Tribunal, aprobado como protocolo anexo ó tratado, requiran a súa intervención.

▮ No tocante ó estatuto xurídico dos xuíces do TXCE hai moí poucos cambios significativos: unicamente se lle define ó estatuto a regulación da renovación parcial, manténdose o actual formato de quince xuíces e o mesmo sistema de renovación parcial que prevé o tratado vixente.

▮ Finalmente, para facilita-la adaptación das normas procedementais introdúcese que o Consello poida modifica-lo regulamento de procedemento por maioría cualificada, non por unanimidade como se esixe na actualidade.

Polo que se refire ó Tribunal de Primeira Instancia (TPI), tamén hai novidades diversas e importantes:

■ Polo que respecta ó número de xuíces, Niza prescinde de fixar un número concreto e establece que o TPI contará, alomenos, cun xuíz por cada estado membro, correspondéndolle ó Estatuto do Tribunal determina-lo número concreto, aínda que este mantén o número actual de quince xuíces. Á marxe da Conferencia de Niza, existe un acordo entre o TXCE e mailo TPI de incrementa-lo número de xuíces en seis, de tal maneira que pase a estar integrado por vinte e un xuíces, aínda que para isto o Consello tería que proceder a unha modificación do estatuto por unanimidade.

■ No tocante á modificación do regulamento de procedemento do TPI, incorpórase a mesma previsión axilizadora ca no caso do TXCE, de maneira que poderá acordala o Consello por maioría cualificada, non por unanimidade como está establecido na actualidade.

■ Dende hai ben tempo, a conxestión que sofre o TXCE levou a reclama-la descarga competencial no TPI e maila ruptura do monopolio prexudicial do TXCE. En efecto, descargouse no TPI o coñecemento dos chamados recursos directos, dado que na actualidade só coñece destes recursos cando os interpón un particular, mentres que se son interpostos por estados membros ou institucións comunitarias, a competencia, xa en primeira instancia, correspóndelle ó TXCE. O Tratado de Niza pretende propiciar esa descarga competencial e establece-lo principio de que o TPI será competente para coñecer dos recursos de anulación, por omisión, por responsabilidade extracontractual e en materia de función pública comunitaria, agás dos que se lles atribúan ás novas salas que poden crearse e os que o estatuto lle reserve ó TXCE. Redactado nestes termos, o artigo 225 do Tratado de Niza semella cumprir coa máxima de descarga-los recursos directos no TPI, mais o estatuto segue a reservarlle ó TXCE os recursos directos interpostos polos estados membros, as institucións da Comunidade e o Banco Central Europeo. Malia isto, nunha declaración que se lle xunta ó Tratado de Niza, os estados membros fan un chamamento a facer un exame global da repartición de competencias entre o TXCE e o TPI, de tal maneira que esa reserva de competencias en favor do TXCE que mantén o estatuto poida superarse nun futuro. A novidade máis importante é que se rompe co monopolio prexudicial do TXCE. En efecto, ata agora este tribunal tiña reservadas dúas competencias non susceptibles de compartición co TPI: o recurso por incumprimento contra os estados e as chamadas cuestións prexudiciais que os xuíces nacionais poden presentarlle. A partir da entrada en vigor do Tratado de Niza, o estatuto poderá prever que o TPI teña competencia prexudicial en determinados ámbitos materiais e as sentencias prexudiciais que dicte poderán ser obxecto de reexame promovido polo primeiro avogado xeral.

■ Dentro das cuestións que afectan a nova planta xurisdiccional das comunidades europeas atópase a posibilidade de creación, por acordo unánime do Consello, das chamadas salas xurisdiccionais para determinados ámbitos específicos. Niza prevé a posibilidade de que as primeiras salas deste tipo que se creen reciban as competencias en materia de función pública e marca comunitaria que na actualidade lle corresponden ó TPI. Tamén establece que as resolucións que dicten estas salas sexan susceptibles dun recurso de casación limitado a cuestións de dereito e, só se se establece outra cousa na norma de creación das salas, eses recursos serán de apelación, permitindo cuestionalos feitos. O TPI recibirá competencias en segunda instancia porque será o competente para coñecer dos recursos que se interpoñan contra as resolucións das salas xurisdiccionais e, á súa vez, esas sentencias que o TPI dicte poderán ser obxecto de reexame ante o TXCE.

Reformas tendentes a facilitar e axiliza-las posibles modificacións futuras das normas estatutarias e procedementais polas que se rexen o TXCE e mailo TPI. Non só se prevé que o Consello poida aprobar estas normas por maioría cualificada, non necesariamente por unanimidade, senón tamén que a petición do TXCE ou da Comisión, despois da consulta do TXCE, poida modificar por unanimidade o Estatuto do TXCE, malia ser un protocolo adxunto ó propio tratado e, polo tanto, un instrumento de dereito orixinario, agás o seu título primeiro.

Modificacións que se limitan a un axuste da actual regulación dalgunha das competencias clásicas do TXCE, consistentes basicamente en reforza-la lexitimación activa do Parlamento Europeo no sistema de recursos comunitarios. Actualmente o Parlamento Europeo non dispón da mesma lexitimación universal ilimitada da que gozan o Consello e a Comisión. Ata a data, no recurso de anulación tiña a mesma lexitimación có Banco Central Europeo e o Tribunal de Contas, é dicir, estaba lexitimado para impugnar en anulación un acto comunitario cando puidese predicar deste a vulneración específica de prerrogativas propias. O Tratado de Niza modifica o artigo 230 do TUE, que regula o recurso de anulación, incorporando o Parlamento Europeo no grupo de demandantes privilexiados para impugnar calquera acto comunitario. Tamén se reforza a posición procesual do Parlamento no marco da competencia consultiva que ten o TXCE para pronunciarse con carácter previo sobre a compatibilidade dos proxectos de acordos internacionais cos tratados. Ata a data o TUE establecía que só o Consello, a Comisión e mailos estados membros poden solicitar este dictame.

Manuel Campos Sánchez-Bordona, maxistrado do contencioso-administrativo do Tribunal Supremo, expuxo, para remata-la xornada, o relatorio *A aplicación do dereito comunitario polos órganos xurisdiccionais*

nacionais. No proceso de construción xurídica europea o papel do TXCE é moi relevante. No deseño do complexo mecanismo de inserir un ordenamento comunitario dentro dos ordenamentos nacionais e de dotar de eficacia directa e de primacía un deles había dúas opcións iniciais para facilita-la súa operatividade. A primeira delas: establecemento dunha administración comunitaria propia implantada en tódolos estados, opción rexeitada. A segunda, que efectivamente se implantou, é a de aproveita-las institucións estatais, non tanto as nacionais coma outras institucións estatais desvinculadas de lazos xerárquicos que con carácter independente puideran garanti-la aplicación efectiva do dereito comunitario. Neste deseño engárgase o papel dos xuíces nacionais. Trátase de garanti-la aplicación uniforme de todo o dereito comunitario, correspondéndolle-lo papel de acada-la execución real e efectiva das normas comunitarias ós xuíces nacionais. Paralelamente, a Comisión, en canto garante dos tratados, comparte ese papel de conseguí-la aplicación do dereito comunitario e de vixiar que non se produzan infraccións deste. A Comisión, en virtude dese papel, pode dirixirse ó estado membro que actúe contrariamente a dereito comunitario e se non ten éxito na pretensión de que endereite esta actuación, poderá dirixirse ó TXCE para que este declare a infracción cometida. A decisión do tribunal terá forza suficiente para provocar, de non ser cumprida, a imposición de sancións.

Á parte deste mecanismo, a responsabilidade fíxose recaer nos xuíces dos estados membros. O TXCE ten marcado as liñas da primacía do dereito comunitario dicindo que os xuíces nacionais teñen que asegura-la efectiva execución do dereito comunitario, incluso en contra das súas propias normas nacionais. Esta consecuencia supón despraza-la forza vinculante da lei nacional, de maneira que o xuíz, enfrontado a un conflito entre a norma comunitaria e norma nacional, ten, pola súa propia autoridade e sen necesidade de acudir a ningunha formulación de cuestións de inconstitucionalidade, que despraza-la eficacia da norma nacional, con independencia do seu rango, para tira-las consecuencias necesarias que se deducen da primacía do dereito comunitario. Este poder que se lles atribúe ós xuíces vén en certo modo compensado por un mecanismo de consulta, de reenvío prexudicial, en virtude do cal os xuíces nacionais poden, en determinados casos, ou deben, se se trata de órganos que deciden en última instancia, remitirle ó TXCE unhas cuestións sobre a interpretación da norma comunitaria aplicable. Mais isto non impide o feito de que a interpretación e maila aplicación do dereito comunitario lle corresponden ó xuíz nacional.

Na formación do *corpus* xurídico comunitario, o papel do TXCE foi relevante, pero na implantación xurídica do proceso de construción europea tamén o foron cada un dos órganos xurisdiccionais dos estados membros que efectivamente aplicaron e fixeron viable a primacía do de-

reito comunitario. Con ocasión do problema de se a doutrina sentada polo Tribunal de Xustiza sobre a inaplicación da norma interna contraria a dereito comunitario éralle así mesmo extensible ó acto administrativo interno, o Tribunal ten dito que lle incumbe ó xuíz nacional deixar inaplicada calquera norma nacional contraria á norma comunitaria, coas seguintes precisións:

■ Están suxeitos a esta obriga de primacía tódolos órganos da Administración pública, incluso aqueles non integrados na Administración central contra quen os particulares están lexitimados para invoca-la disposición comunitaria.

■ Entre as disposicións normativas internas que poden ser contrarias a dereito comunitario atópanse tamén as disposicións regulamentarias e calquera tipo de disposicións administrativas. O TXCE engade que as disposicións administrativas internas non comprenden só normas xerais e abstractas, senón tamén resolucións administrativas individuais e concretas.

De seguido, Sánchez-Bordona preguntouse cómo responderon a este reto os órganos xurisdiccionais españois, mais antes de aborda-lo exame desta cuestión, aclarou que o concepto comunitario de órganos *xurisdiccionais* non se identifica necesariamente co concepto nacional de órganos *xudiciais*, de maneira que órganos como o Tribunal de Defensa da Competencia ou os tribunais económico-administrativos teñen recoñecido, dende o punto de vista da posibilidade de suscitar cuestións prexudiciais, o carácter de órganos xurisdiccionais.

O Tribunal Constitucional (TC) ten declarado que o ordenamento comunitario non forma parte do *corpus* constitucional, proclamando en consecuencia a irrelevancia constitucional do conflito entre norma interna e norma comunitaria. Ó TC non lle corresponde controla-la adecuación da actividade dos poderes públicos nacionais ó dereito comunitario, senón que lles compete ós órganos xurisdiccionais ordinarios en canto aplicadores daquel e, se é o caso, ó TXCE. Por isto, o TC non vai empregar como parámetro para declara-la constitucionalidade das leis a súa maior ou menor adecuación a dereito comunitario.

Sánchez-Bordona tamén se referiu ós órganos xurisdiccionais contencioso-administrativos. Estes, en canto tribunais ordinarios, aplican con naturalidade o dereito comunitario e, na medida que se lles presente un problema de interpretación coa suficiente entidade como para remitir-lo ó TXCE, fan uso do mecanismo do artigo 234 para suscita-las cuestións prexudiciais. As cuestións prexudiciais españolas foron maioritariamente presentadas polas salas do contencioso-administrativo sobre materias de natureza administrativa e tributaria. Doutra banda, o dereito comunitario tamén é aplicado directamente e vai sendo implantado polos órganos do contencioso. Entón tanto pola vía da aplicación

directa coma despois dunha consulta prexudicial, estes órganos están a lle dar efectividade á orde xurídica comunitaria.

No tocante ó Tribunal Supremo (TS), Sánchez-Bordona partiu do importante dato de que en España se recoñece como motivo de casación a vulneración do dereito comunitario (Lei da xurisdicción contencioso-administrativa de 1998). Partindo deste dato, no TS preséntanse multitude de problemas:

- Derivados na súa maioría dos límites que impón a casación á apreciación de oficio, xa que o TS vese limitado polas pretensións e argumentos das partes.

- Preséntanse tamén en canto ó control do exercicio da potestade regulamentaria e da lexislación delegada, na medida en que os excesos *ultra vires* poidan seren controlados, se se pode exercer directamente, utilizando como parámetro e como cobertura normativa o dereito comunitario.

- Outro problema adicional refírese ó control da conformidade das leis e dos regulamentos españois co dereito comunitario en relación coa non vinculación ás consideracións que o TC pode ter feito sobre este.

Polo demais, na xurisprudencia do TS están presentes o reflexo da primacía do efecto directo, a posible cuestión da validez dos actos comunitarios e maila acollida dos principios xurisprudenciais do dereito comunitario, o que leva ó TS a aplicalo de maneira directa ou a solicitar do TXCE a interpretación por vía de reenvío prexudicial. Á marxe disto, o TS utiliza de maneira crecente nos fundamentos xurídicos das súas sentencias tanto a xurisprudencia do TXCE coma o propio dereito comunitario, en canto parámetro no control da legalidade dos actos administrativos.

A clausura da xornada correspondeulle a Enrique Gómez-Reino, quen, logo de lles dedicar unhas palabras de gratitude ós participantes e ó público asistente, expresou o seu convencemento de que a xornada, de variadísimo contido, efectivamente ilustrou sobre a situación da problemática actual do dereito administrativo comunitario. 