

XORNADA SOBRE A RESPONSABILIDADE DAS REXIÓNS POLO INCUMPRIMENTO DO DEREITO COMUNITARIO

(EGAP, Santiago de Compostela, 2 de abril de 2001)

María del Carmen Silva López

Avogada

○ marco regulador da responsabilidade dos entes subestatais por incumprimento do dereito comunitario, comporta contradicións difíciles de salvar polas administracións públicas autonómicas, dado que o procedemento por incumprimento do artigo 226 do Tratado constitutivo da Comunidade Europea non fai mención ás rexións e si ós estados. Partirase da análise da problemática no ámbito comunitario e discutirase a necesidade dun recoñecemento do papel activo das rexións na aplicación e o control da aplicación do dereito europeo. Do control pasarase á responsabilidade por incumprimento e, de aí, analizarase a cuestión das sancións impostas en virtude do artigo 228 do Tratado constitutivo da Comunidade Europea e os efectos nos estados descentralizados e, máis en concreto, a nosa Comunidade Autónoma.

Ante a responsabilidade, o dereito de defensa: a necesidade da participación das rexións nos procedementos ante o Tribunal das Comunidades Europeas e o debate sobre as posibles solucións que no eido comunitario, estatal e subestatal son necesarias para mellora-la coordinación administrativa das comunidades autónomas españolas en materia de control e responsabilidade das rexións por incumprimento do dereito comunitario.

A Escola Galega de Administración Pública xunto coa Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior e a Fundación Galicia-Europa organizaron conxuntamente esta xornada que se desenvolveu na EGAP, o día 2 de abril de 2001. A xornada contou cunha nutrida asistencia de máis de cen persoas. Durante a xornada, destacadas personalidades galegas e españolas expresaron as súas posturas sobre esta importante materia, cunha gran transcendencia na actualidade.

Esta xornada foi inaugurada polo secretario xeral de Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior e director da Fundación Galicia-Europa, Jesús Gamallo Aller, quen afirmou que existe unha lagoa no ordenamento xurídico comunitario, que ten que ver coa participación das rexións no feito comunitario europeo, porque os asuntos de incumprimento están regulados no que atinxe ó nivel dos estados e non das rexións e, no noso caso, das comunidades autónomas. Sinalou, ademais, tres causas que xustifican un curso destas características:

- 1 A *vis* expansiva das políticas comúns europeas.
- 2 O novo marco xurídico das medidas coercitivas do Tratado de Maastricht, referendado despois polo propio Tratado de Amsterdam.
- 3 A necesidade de implementar dun xeito descentralizado todo acervo comunitario, de toda a normativa europea.

Aludiu tamén ás infraccións do medio natural que é o ámbito onde máis se incoan os procedementos por queixa. Dixo tamén que se está a falar dun novo dereito da competencia. En xaneiro deste ano entrou en vigor o novo procedemento na Xunta para a concesión de axudas públicas, pero tamén simultaneamente no tempo, os novos regulamentos da Comisión Europea sobre a excepción de notificación da axuda pública.

A execución da política agrícola común é un asunto tamén clave neste momento. Todo o que ten que ver coa aplicación do FEOGA¹ no seu apartado de garantía que incide nos mercados e, tamén no seu apartado de orientación que incide nas estruturas, sobre todo nun momento en que xa se fala dunha reforma da PAC² pola falta de cartos, sobre todo para cubri-las derivacións das crises alimentarias que estamos a vivir.

Fixo referencia á falta de lexitimidade activa, á falta de capacidade que teñen as comunidades autónomas de accionar diante do Tribunal de Luxemburgo. Esta é unha vella reivindicación da Xunta, e de tódalas comunidades autónomas e mesmo do Comité de Rexións da Unión Europea.³

¹ Fondo Europeo de Orientación e Garantía Agrícola.

² Política Agraria Común.

³ En adiante UE.

O director da EGAP, Domingo Bello Janeiro, pola súa parte salientou que dentro do programa formativo en materia de acción exterior e en colaboración coa Secretaría Xeral de Relacións coa Unión Europea e Acción Exterior e a Fundación Galicia-Europa, teñen previsto desenvolver outras xornadas coma a organizada. Todo coa intención de fomentar a vocación comunitaria no noso funcionariado e para que se poida intensificar a presenza do funcionariado de orixe galega nas institucións comunitarias.

A conferencia inaugural correu a cargo da Senior Lecturer-LLM do Instituto Europeo de Administración Pública (Centro Europeo de Rexións), Gracia Vara Arribas, que fixo unha introducción sobre a estrutura da xornada e os obxectivos desta, ademais de explicarnos qué é o Instituto Europeo de Administración Pública.

O Instituto Europeo de Administración Pública ten a súa sede en Barcelona, o Centro Europeo de Rexións. Naceu hai vinte anos, no 1981, na cidade holandesa de Maastricht con ocasión do primeiro Consello europeo que tivo lugar alí. Traballan en temas europeos ó servizo das administracións públicas de tódolos estados membros e países candidatos.

Xa no ano 1996 como consecuencia dunha serie de acontecementos que fixeron predicir e ver claramente a importancia crecente do papel das rexións no proceso de integración europeo, decidiuse descentralizar todo o que foran as accións de formación e asesoría ás administracións públicas do nivel subestatal. Nese proceso chegouse a un acordo co Goberno de Cataluña e situouse a delegación, Centro Europeo de Rexións, en Barcelona.

A relatora fixo fincapé neste curso para o entendemento do sistema xurídico comunitario e para facilitar a comprensión da importancia da participación na elaboración das normas para acadar logo unha efectiva aplicación destas normas e que estimule sobre todo os pensamentos sobre o futuro e a evolución deste proceso de integración europeo.

A continuación, Javier Ruíz Tomás, xefe adxunto da Unidade de Aplicación do Dereito Comunitario da Dirección Xeral de Medio Ambiente da Comisión Europea, co seu relatorio sobre «A aplicación e o control da aplicación do dereito comunitario: competencias e responsabilidades en materia de medio natural».

Empezou dicindo o relator que o medio natural é un tema que interesa a todos e que é unha noción moi ampla e moi pouco definida. Medio natural é todo, a auga, o aire, as especies, as aves, a natureza. O medio natural naceu hai vinte e cinco anos cando se empezou a tomar conciencia dun proceso de deterioración deste debido normalmente á actividade do home. Pasamos dunha situación en que de defenderse o home dos factores externos que implicaban ou supoñían para el algún

tipo de agresión, agora, a quen hai que protexer non é o home, senón o medio natural.

Desde os anos 70, que é cando empeza en realidade a actividade lexislativa da Comunidade Europea en materia de medio natural, véñense facendo uns programas de acción. O primeiro programa de acción é do ano 1973 e xa se lanzaron algunhas ideas importantes como o «principio de quen contamina, paga» ou o de ataca-la contaminación, preferentemente a fonte. Estes principios foron respectados e incorporados ó tratado nas distintas modificacións que sufriu.

As primeiras normas ambientais tiñan como fundamento o artigo 100.a) do tratado, agora 95. A primeira norma real sobre dereito ó medio natural referíase á biodegradabilidade dos deterxentes, norma pensada en función do mercado interior, e non na protección estricta do medio natural. Desde entóns ata hoxe, e en función das distintas modificacións do tratado, véñense adoptando actos lexislativos, normalmente directivas, que cobren os máis amplos temas: contaminación da auga, do aire, do solo e, incluso na directiva do impacto ambiental chégase a falar da paisaxe. Introdúcense temas como a biotecnoloxía. Mais falta unha visión xeral do medio natural.

A comunidade legisla sobre o que establece o artigo 249 do tratado, por medio duns instrumentos xurídicos determinados: o regulamento, a directiva, o dictame, a recomendación e a decisión. Algúns deles son obrigatorios, por exemplo o regulamento, que é directamente aplicable, unha vez se aproba entra en vigor en tódolos estados membros; a directiva ofrece un período de transposición, é dicir, que o estado membro de que se trate ten un prazo determinado para lle incorporar ó seu sistema xurídico as ideas ou principios que establece esa directiva; as decisións son algo moi concreto dirixido a un destinatario determinado que queda obrigado ó seu cumprimento; os dictames e as recomendacións, en principio, non son vinculantes. E sen embargo, os dictames, aínda que non son vinculantes, si o son en certa maneira no marco do procedemento de infracción.

¿Que tipos de infracción podemos atopar?:

1. A non comunicación: se o estado membro o día que ten que traspoñer unha directiva non o fixo, e tampouco llo comunicou á comisión, xa que a obriga non é só de traspoñela e incorporarlle ó dereito interno, senón a de notificarllo á comisión en forma debida, entón automaticamente a comisión lanza un procedemento de infracción do artigo 226 do tratado, e no caso de que o estado non se poña en regra con esta obriga nun prazo breve, remíteselle ó Tribunal de Xustiza.

2. Os casos de conformidade son máis complicados, porque hai que analizar se a lexislación que o estado adoptou é conforme ou non á directiva. O tema da transposición correcta é difícil. Nalgúns casos, como

Austria, Alemaña e en certa medida, España, hai que analizar non só a lexislación do estado, senón a das rexións, comunidades autónomas, segundo o estado de que se trate, que teñen competencias nesas materias.

3. A aplicación das directivas. Aínda que o estado llo traspuxera en tempo ou non, pero correctamente á directiva, e logo resulta que na práctica non se aplica ben. Un exemplo local é un caso de avaliación de impacto sobre un determinado proxecto, o estudio das especies que se poderían ver afectadas, resulta que coincidía con especies e hábitats que existen en Andalucía, pero non en Galicia. O cal fai sospeitar que algo non se estaba a facer ben.

Despois, o relator, facendo unha paréntese no seu discurso, analizou unha serie de gráficos estatísticos sobre o tema do seu relatorio, que os podemos resumir da seguinte forma:

A comisión recibiu nos últimos anos un número crecente de queixas, de 161 en 1996 a 534 no 2000. Por outra banda, hai estados membros que capitalizan máis do 20% do total das queixas dirixidas á comisión. Ese estado é España.

En canto ó tipo de infraccións que existen, o relator analizou os casos da Europa comunitaria segundo os diferentes sectores de lexislación comunitaria de que se trate. Os sectores estudados son os seguintes: impacto ambiental, aire, química, biotecnoloxía, organismos xeneticamente modificados, natureza, residuos, auga, parte nuclear (protección contra a radiación). Na maior parte dos casos que se investigan, refírense a sectores moi determinados, en particular ó sector da natureza, que ocupa un 36% do total. Temos un segundo sector cun 25% dos casos, o sector da avaliación de impacto ambiental. O terceiro sector en canto ó número de casos investigados neste momento é o sector dos residuos. De momento non xera problemas, pero vains xerar, porque o 1 de xullo de 2001 entra en vigor a directiva 99/31, sobre vertedoiros. En España vai traer problemas porque hai moito vertedoiro ilegal. En cuarto lugar está o sector das augas. O número de casos é aproximadamente o 10% do total. En Europa hai poucas cuestións relativas ós sectores industriais.

O relator referiuse despois a España. O sector natureza é o que ten máis casos, tanto queixas coma casos abertos de oficio e infraccións constatadas. O sector impacto ambiental ocupa tamén o segundo lugar, cunhas porcentaxes moi similares á media europea. Despois están os residuos e a auga. En liñas xerais, non hai unhas diferencias marcadas entre a situación española e a europea.

Seguiu despois explicando o procedemento de infracción, que consiste en que cando se identifica unha infracción sexa por unha queixa, por un caso que abre a comisión por propia iniciativa ou directamente, se o estado membro á hora de traspoñer unha directiva non o fai, automaticamente a comisión envíalle unha carta de emprazamento ó estado

membro. Chámaselle a atención a este sobre un incumprimento que foi identificado. Incumprimento que non se considera como constatado ata o momento en que a comisión á vista de que o estado membro non responde á carta de emprazamento ou que non lle dá unha resposta satisfactoria a esta, emite o que se chama o dictame motivado. Este si é vinculante, xa que é a última fase do procedemento precontencioso, é dicir, antes de acudir ó Tribunal Europeo de Xustiza para que constate a infracción e condene o estado por incumprimento, a comisión presenta a súa opinión definitiva sobre o asunto de que se trate. E cando se lle dá ó estado un prazo despois do dictame, non é para que responda, senón para que o cumpra, e se conforme o que este dispón. No caso de que non o faga, a comisión tomará a decisión de levarlle o caso ó Tribunal.

O procedemento do artigo 228 do tratado, cando un estado membro non cumpriu unha sentenza do Tribunal Europeo de Xustiza, a comisión lanza un novo procedemento que segue os pasos do anterior, carta de emprazamento, dictame motivado e demanda ó tribunal, coa particularidade establecida no artigo 228.2, de que na súa segunda demanda ó tribunal, a comisión precisará a suma a tanto alzado ou a multa coercitiva que estime procedente que se lle imponha ó estado membro por ese incumprimento. Logo o tribunal poderá imponer unha sanción maior, menor ou respecta-lo que solicitou a comisión.

A sanción calcúlase en función de catro criterios:

1. Cantidade fixa (500 euros por día), que se establece polo simple feito de non respecta-la segunda sentenza.

2. Factor de gravidade (coeficiente multiplicador) que vai do 1 ó 20, segundo a natureza da regra que foi infrinxida, a súa importancia, se inflúe ou non na saúde, se ten unha extensión xeral no estado membro ou é máis ben local. Hai unha serie de criterios para avalía-la gravidade da infracción.

3. Duración da infracción, o tempo que lle está levando ó estado membro conformarse coa sentenza do tribunal. É un factor que se valorou entre o 1 e o 3. Son todos coeficientes multiplicadores.

4. Efecto disuasorio, é un factor fixo que está calculado en función de dous criterios fundamentais e que é diferente segundo o estado:

— a capacidade económica do estado membro.

— a ponderación dos seus votos ante o consello, xa que dá unha certa imaxe de poder da capacidade, da influencia dese estado.

A España pódese chegar a condenala ó pagamento de ata 57 millóns de pesetas por día no caso de que lle sexa imposto polo tribunal unha sanción máxima.

Acabou dicindo o relator que no marco do procedemento de infracción, os interlocutores son só o estado membro e a comisión. Os parti-

culares, incluso os denunciante, non son parte no procedemento, só reciben información pola comisión.

O seguinte relator foi Javier Suárez García, director xeral – xefe da Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia, que falou sobre «a experiencia de Galicia no réxime comunitario de axudas: valoracións críticas».

Empezou dicindo que ata os regulamentos do ano 1999 non había un marco normativo sistemático de dereito elaborado desde as institucións comunitarias. Si había moitas directrices elaboradas da comisión e a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza. Pero faltaba un dereito derivado que regulase de forma xenérica estas materias, co cal o que se producía era unha aplicación directa das disposicións do tratado en materia de axudas que se concretan nos actuais artigos 87, 88 e 89.

O principio xeral que establece o artigo 87 é que as axudas de estado son incompatibles co tratado, salvo aquelas que o propio artigo considera especificamente compatibles, como poden ser algunhas de carácter social ou as destinadas a paliar determinadas catástrofes naturais. O parágrafo terceiro do artigo sinala que axudas poden declararse compatibles cos tratados comunitarios ou co dereito comunitario.

O artigo 88 analiza as funcións da comisión en materia de axudas, e establece con carácter xeral que a comisión debe controlar de forma permanente tódolos réximes de axudas que se elaboran por parte dos estados membros. Prevese no parágrafo segundo a posibilidade de que tras un procedemento en que se lles dea audiencia ós interesados, a comisión pode declarar que non é compatible a axuda co dereito comunitario e que esta é abusiva, o cal pode implicar que sexa suprimida ou modificada. No caso de que o estado membro non acate esa decisión, cabe a posibilidade de que se acuda directamente ó tribunal para denuncia-lo incumprimento. Prevese a posibilidade dunha intervención excepcional do consello respecto a medidas que en principio poidan ser consideradas non compatibles co tratado, de forma que o consello por unanimidade poida declarar esas medidas compatibles e sempre que aprecie que existen ou que poidan existir circunstancias excepcionais. Por outro lado, o parágrafo terceiro establece o que se denomina o procedemento de notificación. Establece unha obriga de tódolos estados membros de remitirle tódolos proxectos de axudas de estado á comisión cunha antelación suficiente. Do que se trata é de facer un control de carácter preventivo, é dicir, que informe a comisión sobre os proxectos de axuda para que esta nun prazo relativamente breve se poida manifestar acerca da compatibilidade ou non. E en tanto que non haxa esta declaración provisional da comisión, a medida non se pode executar.

O artigo 89 do tratado establécelle unha habilitación normativa ó consello para que por maioría cualificada a proposta da comisión e, logo da consulta do Parlamento europeo, poida adoptar regulamentos en

aplicación dos artigos 87 e 88, e en concreto establece as condicións para a aplicación do artigo 88.3, para o cumprimento deste trámite de notificación previa, así como para sinalar aquelas categorías de axudas que poidan exceptuar deste procedemento de notificación.

Este é o marco xenérico que delimitan os tratados, e a partir de aquí, en uso da habilitación normativa que confire o artigo 89, no ano 1999 dictáronse dous regulamentos por parte do consello:

1. Regulamento 659/1999, do 22 de marzo, que regula polo miúdo o procedemento de notificación e os diferentes procedementos que poida solicita-la comisión.

2. Decreto 994/1998, que establece aquelas categorías de axudas que poidan exceptuarse do trámite de notificación previa, entre outras consideracións.

En aplicación deste último regulamento dictáronse outros tres:

1. Regulamento 68/2001, do 12 de xaneiro, que establece a posibilidade de que se consideren compatibles determinadas axudas á formación que cumpran determinados requisitos.

2. Regulamento 70/2001, do 12 de xaneiro que establece esa mesma posibilidade de compatibilidade respecto ás axudas en materia de pequenas e medianas empresas.

3. Regulamento 69/2001 que establece a regulación de mínimos e que considera que con carácter xeral e tamén con certas matizacións, se consideren compatibles cos tratados as axudas de contía inferior a 100.000 euros, con algunhas exclusións respecto a sectores económicos determinados: transporte, exportación ou axudas que impliquen unha primacía ou unha medida de apoio a determinados produtos nacionais en detrimento de produtos de procedencia doutros países.

A continuación o relator detívose no concepto de axuda que non se atopa definido polos tratados, senón que só delimitan qué é o que se entende por axuda comunitaria mediante a acumulación dunha serie de conceptos xurídicos indeterminados. Tampouco no dereito interno se concreta dunha forma clara qué se entende por estas axudas. Citou despois unha serie de características do concepto axuda que define o artigo 87.1 do tratado:

1. Ten que tratarse de axudas outorgadas polos estados ou mediante fondos estatais.

Por estado enténdese non só o que é a Administración do Estado, senón calquera Administración pública, xa sexa local ou rexional, e desde logo, tamén calquera entidade pública e, en concreto, en materia de axudas, dise que calquera axuda que se poida articular a través dunha empresa privada. Hai algunhas sentencias do Tribunal de Xustiza que matizaron o que se debe entender por axuda de estado.

2. A axuda poida materializarse en calquera forma.

Isto quere dicir que non só mediante unha transferencia directa de fondos, senón tamén a través doutras figuras variadas, como pode se-la concesión de avais ou garantías, a subsidiación de tipos de interese, as condonacións, rebaixas ou moratorias no pagamento dos impostos, no pagamento das cotas sociais. Aquí os exemplos da xurisprudencia do Tribunal de Xustiza son significativos e moi variados.

3. É preciso que esta falsee ou ameace con falsea-la competencia.

En canto á xurisprudencia que afecta España respecto a esta materia citou o relator a sentenza do Tribunal de Primeira Instancia do 29 de setembro de 2000, que considerou que era axuda de estado o «plan renove industrial» que permitía certas vantaxes por medio de bonificación de tipos de interese para a adquisición de vehículos de motor, cando ó mesmo tempo que se adquirían eses vehículos se desen de baixa outros vehículos matriculados en España e que cumprisen unha serie de condicións. Un dos aspectos en que articulou a súa defensa o Estado español para considerar que non había unha axuda de estado radicaba en que se consideraba que a subsidiación era de escasa entidade e que non era susceptible de falsea-la competencia. Pero o tribunal chegou a unhas consideracións contundentes dicindo que aínda que se falsee en contía escasa a competencia, iso non quere dicir que non se falsee. Esta sentenza ten implicacións tamén respecto ás outras características.

4. Debe favorecer determinadas empresas.

Se nos atopamos ante unha medida de carácter abstracto que se aplica a tódalas empresas ou a tódolos sectores productivos dun determinado país ou rexión, non estaremos ante unha axuda de estado, xa que falta a especificidade da axuda. A axuda ten que favorecer empresas ou determinados grupos de empresas.

5. Afecte os intercambios comerciais entre os países membros da UE.

Así poderíamos non estar ante axudas de estado cando se trate de empresas que fabriquen produtos que só se obteñen nun país comunitario, ou ben axudas que pola súa contía ou intensidade non poidan afectar de forma substancial os intercambios comunitarios.

Analizou a continuación cál é o procedemento que se establece para a notificación de axudas. Atópase regulado no Regulamento 659/1999 e en determinadas disposicións do dereito interno. ¿Que é o que hai que notificar en relación con este control preventivo que ten que facer a Comisión Europea? É importante aquí manexar dous conceptos: por un lado, o concepto de axuda nova fronte a axuda existente; e por outro lado, sinalar que a obriga de notificar se predica tanto das axudas indivi-

duais coma dos réximes de axuda que inclúen supostos nos cales a axuda se formula de forma máis ou menos abstracta ou xenérica.

No artigo 1 contense a definición sobre axuda nova en termos negativos, é axuda nova o que non é axuda existente. E define a axuda existente coma aquelas que foron autorizadas por algún dos procedementos que o propio regulamento establece ou aquela que xa estivese establecida en virtude dun réxime autorizado, aínda que posteriormente en virtude de circunstancias sobrevidas pasase a considerar que esta axuda puidera non ser compatible cos tratados, ou puidese dar lugar a unha axuda incompatible. Tamén aqueles supostos en que a axuda non fora autorizada, pero pasaran os prazos de prescrición para que se poida desencadea-lo control preventivo por parte da comisión, ou calquera dos procedementos que no regulamento se establecen para o control deste tipo de axudas, e a axuda pase a ser considerada existente.

Cando nos atopamos ante axudas novas, o regulamento di que estas deben ser notificadas cunha antelación suficiente para que a comisión se poida pronunciar. Segundo o Decreto 287/2000 da Xunta de Galicia, non poderán publicarse convocatorias de axudas en que aínda non recaese autorización da comisión. Establece que habendo notificación, pero non autorización, na convocatoria debe precisarse a posibilidade expresa de modifica-la axuda no caso de que a comisión estableza un condicionante para ela ou a posibilidade de suprimila no suposto de que a decisión da comisión sexa negativa de forma máis ou menos definitiva.

En canto ó control preventivo, a comisión pode adoptar tres medidas:

- Declarar que a medida non constitúe unha axuda.
- Declarar que si constitúe unha axuda e que é compatible co dereito comunitario.
- Manifestar que a medida suscita dúbidas desde o punto de vista do dereito comunitario e polo tanto, hai que incoar un procedemento máis amplo de investigación formal para aclarar se a axuda é ou non compatible.

Naqueles supostos en que a información remitida non sexa suficiente, a comisión debe pedir que se lle envíe unha información suplementaria ou adicional e, así o prazo de dous meses non se empezaría a contar ata o momento en que a información sexa considerada completa pola comisión.

¿Que sucede naqueles supostos en que esta notificación non se produce? Atoparémonos ante axudas ilegais. Tan pronto como a comisión teña noticia delas, debe abrir un exame sobre a materia e solicitarlle información ó estado membro e facerlle un requirimento, que ten como finalidade a suspensión do réxime de axudas ou ordenar que o importe da axuda sexa recuperado con carácter provisional polo estado membro.

Se se incumpre o requirimento, a comisión pode remitirlló ó tribu-

nal para que declare que houbo por parte do estado unha violación do tratado. Nestes supostos de axudas ilegais, a decisión definitiva que pode dicta-la comisión é considerar que non hai axuda, que a axuda é compatible ou tamén incoar un procedemento de investigación formal.

Tamén regula o regulamento o mecanismo para a recuperación da axuda, sempre que se produza unha decisión negativa, sinalando que a recuperación da axuda ten que se producir polos procedementos sinalados no dereito nacional e debe incluí-los intereses desde o momento en que se percibiu a axuda ata o instante en que esta sexa devolta.

Por último tamén se regula o procedemento para as axudas existentes.

Cando se trate de subvencións que se fan na comunidade autónoma, antes de aprobación definitiva das bases da subvención, é necesario que sexa emitido un informe por parte da Dirección Xeral de Planificación dependente da Consellería de Economía. Ese informe ten que manifesta-las modificacións que hai que introducir nesas axudas ó abeiro do que dispón o dereito comunitario. Tamén se ten que pronunciar acerca de se é necesario ou non notifica-la axuda.

Acabou o relator facendo unhas reflexións acerca do control das axudas e, en concreto, do control das axudas por parte da comisión e dos xuíces nacionais. Ante unha axuda nova que debía de ser notificada e non o foi, é perfectamente posible que calquera particular ou que outra administración presente un recurso contencioso administrativo ante os tribunais da xurisdicción ordinaria. Na Xunta de Galicia estes procedementos articuláronse a instancia da Administración do Estado, e sempre se articulaba a pretensión por considerar que existía un vicio substancial de procedemento. Ese vicio substancial de procedemento consistía en que a medida tiña que ser notificada e foi omitida a notificación preceptiva. En moitas ocasións os tribunais aceptan esa formulación da Administración do Estado, consideran que hai un vicio substancial, que o procedemento de subvención é nulo de pleno dereito e en consecuencia anulan a axuda. Outras veces entran en consideracións acerca de se a axuda é compatible ou non ou se nos atopamos diante dunha auténtica axuda de estado e consideran que non é necesario ese trámite de notificación.

Rematou dicindo que se poden suscitar reflexións acerca de se este mecanismo de control é áxil. A súa opinión persoal é que é moito máis áxil o procedemento de control de axudas públicas desde a óptica do dereito comunitario que leva a cabo a comisión, có que poden levar os tribunais nacionais, porque todos coñecemos-la tardanza das sentencias da orde contencioso administrativa.

O derradeiro relator da mañá foi Eduardo Díez Patier, subdirector xeral de Medidas de Acompañamento do Ministerio de Agricultura, Pesca e Alimentación, que falou das «comunidades autónomas, financiamento

comunitario e responsabilidade por incumprimento do dereito comunitario: a xestión e o control dos fondos do FEOGA».

O relator centrou o seu relatorio en cuestións financeiras e, sobre todo, na agricultura, xa que foi a primeira política verdadeiramente común durante moitos anos. Chegou a consumir ata o 90% do orzamento. Aínda hoxe dispón do 50% do orzamento comunitario. Para entrar a falar da UE e dos temas financeiros, o primeiro é falar dun concepto económico, a integración económica, que é o proceso e o resultado da eliminación de barreiras ós intercambios.

O Tratado de Roma prevía unha política común. Común quere dicir que a competencia era da Comunidade Europea, hoxe da UE, e os estados membros renunciaban de entrada á súa soberanía en política agraria. Este é un feito que se dá nunhas cantas políticas comunitarias, a comercial, a agraria, a pesqueira, a de transportes, pero non noutras.

España non estivo no ano 57 na creación da CEE. Polo tanto non participamos na creación do que hoxe é a UE. Tampouco estabamos no ano 62 cando se tomaron as primeiras decisións sobre a Política Agraria Común. Entramos nunha comunidade e nunha política agraria que foron feitas por outros. Ó mesmo tempo, cando puidemos ser membros da UE no ano 1986, no caso concreto de agricultura, da pesca, sufrimos un trato moi duro.

Ó mesmo tempo que España entrou na UE cedendo a súa soberanía sobre as políticas comúns, tamén estaba embarcada no ano 1978 no proceso de descentralización, o que chamámo-lo estado de autonomías, no cal para determinadas normas de actividades as competencias transferíanse ás comunidades autónomas. É o caso da agricultura, onde lle hai que facer unha dobre transferencia das competencias da soberanía nacional á UE, que é quen é competente para tomar decisións na política agraria, coa participación do Estado español. As capacidades que quedan, que son as que a comunidade lle devolve ó estado membro, as de aplicación, control e xestión de políticas, en España están transferidas ás comunidades autónomas.

Cando se creou a Política Agraria Común baseouse en tres principios:

- A unidade de mercado.
- A preferencia comunitaria (que xa non é total, é un vestixio do pasado).
- A solidariedade financeira. A política agraria era común, cedíase esa soberanía a cambio dun financiamento pleno do orzamento comunitario, no que se refire á política de prezos e de mercado.

Para a política de estruturas instaurouse o principio de cofinanciamento.

O Fondo Europeo de Orientación e Garantía Agraria (FEOGA) estaba previsto no artigo 40 do Tratado de Roma, e no regulamento número 25

e forma parte do orzamento xeral da UE. É o responsable do financiamento da Política Agraria Común desde o ano 1964. Ten dúas seccións: Orientación: que en principio financiaba a política de estruturas; e Garantía: que financiaba mercados e rendas.

No momento de creación do FEOGA estaba previsto que dous tercios dos fondos fosen para mercados e un tercio para estruturas. Pero isto nunca foi así. Ata o ano 1988, momento en que se aproba a reforma dos fondos estruturais, a proporción era 97% para mercados e 3% para estruturas. Despois da última reforma, da axenda 2000, determinadas medidas que en principio eran de carácter estrutural son pagadas agora polo FEOGA garantía.

Un sector en que hai tanto diñeiro, require un procedemento de control, que é o de liquidación de contas. Tralo peche do exercicio financeiro do FEOGA certifícanse os gastos. E hai que render contas, discutir coa comisión sobre a legalidade deses gastos, e decidir se estes foron feitos de acordo coa regulamentación, se son asumidos polo orzamento comunitario ou se, polo contrario, non poden ser aceptados e teñen que quedar a cargo do produto nacional. Este procedemento era tradicionalmente moi lento e creaba inseguridade xurídica e financeira. Ó final preferíase que a comisión decidise non asumir determinados gastos e que fosen asumidos polo orzamento nacional, coma se dunha multa se tratase. Fíxose un primeiro intento de reforma no ano 91-92, proponendo unha auditoría logo de que se acabara o ano orzamentario. E no caso de desacordo, iniciar unha fase contenciosa, ó final da cal, se non hai acordo, a comisión é a que adopta a decisión. Así, a comisión instaurou un procedemento de conciliación coa creación dun órgano de conciliación.

O regulamento de financiamento da Política Agraria Común do ano 70, foi modificado no 1995 e no 1999. Nun primeiro momento había limitación dos organismos pagadores. A partir da sentenza do ano 1992, da que foi relator Rodríguez Bereijo, díxose que se as comunidades autónomas se consideraban competentes para a xestión da política agraria, era interpretado polo Tribunal Constitucional que debían selo tamén dos pagamentos. Tomouse a decisión de ampliarlo número de organismos pagadores. En España aprobouse un organismo pagador por comunidade autónoma, cun organismo nacional de coordinación, o FEGA (Fondo Español de Garantía Agraria). O FEGA foi creado polos reais decretos 2205/1995 e 2206/1995, que dalgunha maneira culminaron o proceso de descentralización da xestión da política agraria común. Ó mesmo tempo, púxose en marcha a constitución de dezasete organismos pagadores descentralizados, un por comunidade autónoma, que entraron en funcionamento ó inicio do ano FEOGA 1997.

O FEGA é un organismo de coordinación técnica, e é quen recibe en primeira instancia os fondos do FEOGA e llos distribúe ás comunidades

autónomas, e é o responsable, ó final do exercicio, do peche, da certificación financeira e da negociación coa comisión para ver cál é o resultado da xestión e ver se dá lugar a correccións financeiras. O real decreto de creación do FEGA fala xa de corresponsabilidade das comunidades autónomas.

O principio xeral é que calquera gasto realizado nun estado membro ou nunha comunidade autónoma que non respecte integramente a normativa comunitaria, pode ser rexeitado legalmente ata o 100%. A comisión pode decidir que ese gasto non o asume o orzamento comunitario e entón, quedaría a cargo do orzamento nacional.

¿Cales son as causas destas correccións financeiras?:

1. Ó realizaren controis insuficientes na regulamentación. En case todos os regulamentos de mercado se fixan porcentaxes de control para a agricultura. Se os controis se realizan pero son insuficientes; se non se xustifican documentalmente; unha das causas máis frecuentes é cando a comunidade autónoma encargada do control o fixo pero non o pode demostrar, xa que non ten documentación que o xustifique; se se fixeron e non se seguiron as súas conclusións.

O control é un dos temas fundamentais, xa que a competencia do control das axudas comunitarias correspóndelle ó estado membro. E, no noso caso, no sector agrario, ás comunidades autónomas.

2. Ó non se aplicaren a normativa comunitaria ou a comisión considera que se aplica de maneira deficiente, ou que se utilizan criterios que non responden á regulamentación.

3. Ó superaren os prazos de pagamento.

4. Ó superaren os límites, as cantidades máximas garantidas e as cotas.

5. Ó existiren irregularidades e fraudes. Aquí non só non é asumido o gasto polo FEOGA, senón que pode haber unha responsabilidade financeira que se lle imputa ó estado membro.

6. A falta de remisión de información á comisión.

7. As previsións erróneas, é dicir, se o estado membro pide máis diñeiro do que logo vai utilizar. Isto suponse que pode prexudicalos outros.

Un dos argumentos que se utilizaron nos primeiros anos na negociación coa comisión sobre as correccións financeiras, son os problemas internos. A comisión nunca admite como xustificación que os incumprimentos sexan debidos a problemas de organización administrativa interna, a disputas de competencias.

Despois o relator entrou a falar da responsabilidade do estado membro e as comunidades autónomas. Ata xaneiro de 2000, as correccións financeiras eran asumidas polo estado membro, polo Ministerio de Facenda estatal. Despois este negocia coas comunidades autónomas no marco xeral do financiamento. O Real decreto 2206/1995 que crea os

organismos pagadores recollía no seu artigo 13 que a corresponsabilidade financeira era o principio segundo o cal a comunidade autónoma que intervéñ na xestión, no control e no pagamento das axudas por conta do FEOGA garantía debería responder financeiramente das súas actuacións, especialmente no procedemento de liquidación de contas na aplicación da disciplina orzamentaria.

Os controis, sobre todo en agricultura, son a causa fundamental de penalizacións, e son de dous tipos: administrativos e sobre o terreo. En canto ós administrativos, a comunidade autónoma ten que facer un control exhaustivo das solicitudes de axuda. Facer controis cruzados, que nalgúns casos pode implicar ten que ir sobre o terreo para ver cal é a realidade. En canto ó control sobre o terreo, é do 5% das solicitudes en condicións normais. É un tanto por cen seleccionado cunha análise de risco e con elementos de representatividade.

Acabou dicindo o relator que o procedemento de liquidación de contas é un procedemento de comunicación, con posibilidade de conciliación e de recurso, no cal o estado membro é o que accede a Bruxelas, aínda que non se exclúe o feito de que vaia acompañado pola comunidade autónoma.

O primeiro relatorio da tarde estivo a cargo de Bernardo Fernández Pérez, profesor de dereito comunitario e director do Centro de Documentación Europea da Universidade de Oviedo, quen falou sobre «as novas perspectivas do procedemento por incumprimento e as sancións do artigo 228 do Tratado da Comunidade Europea: os efectos nos estados descentralizados».

Empezou o relator facendo un breve recordatorio sobre os principios que rexen o recurso por incumprimento. Este recurso atópase regulado nos tres tratados constitutivos, pero concretamente no Tratado da Comunidade Europea, nos artigos 226 a 228. O seu obxectivo é controla-la actividade dos estados membros, é dicir, o deber de suxeitarse ás obrigas derivadas do tratado. ¿Como se tramita o recurso por incumprimento? Ten dúas fases, a primeira que se coñece como precontenciosa ou administrativa e a segunda, contenciosa ou xurisdiccional. A fase precontenciosa ten dúas subfases:

- 1 unha subfase preliminar
- 2 e a fase en que se formaliza administrativamente e coa que termina esta fase precontenciosa.

A fase preliminar é a que abre a comisión de oficio ou a instancia de parte, logo da denuncia ou queixa. Abre o que se chama unha «ficha de infracción». A partir deste momento hai unha serie de trámites informais, preliminares de actuacións ante o estado. Despois xa se abre a fase precontenciosa, a formal mediante un escrito de requirimento ou carta

de emprazamento, dándolle a oportunidade ó estado de presenta-las súas observacións. Se a comisión non se dá por satisfeita, dicta o que se coñece como dictame motivado, outorgándolle ó estado un prazo para que cumpra. Se non o fai, a comisión, transcorrido o prazo concedido, poderá interpoñe-la demanda ante o Tribunal de Xustiza.

A fase contenciosa ábrese coa interposición da demanda. Durante este proceso a carga de proba do incumprimento correspóndelle á comisión. O procedemento acaba cunha sentenza declarativa, xa que o tribunal non ten plena xurisdicción, non pode substituí-la actividade do estado derogando a norma incompatible ou dictando en substitución do estado as medidas que no caso de que non existan comportaran un incumprimento. Da sentenza derívanse dúas obrigas, a de cesar no incumprimento e a de repara-lo dano causado.

Debemos resaltar que xunto a este procedemento ordinario do tratado, hai supostos especiais que derrogan ou modulan o procedemento xeral, basicamente que simplifique a fase precontenciosa. ¿En que materias se dan estas especialidades? Nas axudas públicas ou de estado, onde o recurso directo ó Tribunal de Xustiza faise cunha fase precontenciosa especial, a regulada nos tratados directamente; na aproximación de lexislacións no mercado interior –artigo 95.9 TCE–; nas medidas estatais para a protección do comercio de armas, munición e materiais de guerra en casos de grave alteración da orde pública, ameaza de guerra ou riscos graves para a seguridade interna –artigo 298 TCE–. Todos estes procedementos especiais son excepcións ó procedemento xeral do artigo 226 TCE.

Fíxose despois o relator a seguinte pregunta: ¿con que frecuencia se utiliza este recurso? A comisión empézo a utilizar de maneira reiterada a finais dos anos setenta. A finais de outubro de 2000 o número de expedientes de infracción que mantiña a comisión abertos nas súas diferentes fases (incoación do expediente, carta de emprazamento, dictame motivado, decisión de deposita-la demanda ante o tribunal) era de 3.833. Deles, 1.203 en materia de medio natural; 784 en materia de mercado interior; 450 en materia de saúde e protección dos consumidores; o resto, as outras materias. Do total de expedientes abertos, afectaban a España 421, ocupando o segundo lugar despois de Francia. Destes expedientes abertos só un 16,5%, naquel momento, entran na fase xurisdiccional. Hai unha cantidade grande de desistencias ou de conciliacións que derivan do arquivo da cuestión. Non é un arquivo xurisdiccional, senón no seo da comisión. En relación con España, ata finais do ano 2000, recibiu desde 1986, case mil cartas de emprazamento; uns 300 dictames motivados; fomos obxecto de demanda unhas 66 veces ante o tribunal e ata o 31 de marzo o número de sentencias resoltas contra España, case todas elas condenatorias, foi de 45.

O concepto de incumprimento que utiliza o Tribunal de Xustiza in-

clúe a vulneración ou violación do dereito orixinario, do derivado, de sentencias do Tribunal de Xustiza, dos principios xerais do dereito, dos acordos internacionais celebrados polas comunidades. E este incumprimento comprende tanto accións non conformes coas normas comunitarias coma omisións do deber de facer cando se derive do tratado. Para o ordenamento comunitario o estado é un todo e é o suxeito de imputación do incumprimento, é o único lexitimado pasivo neste recurso.

¿Como se lle fai cumprir ó estado membro a sentenza condenatoria? Este foi o «talón de Aquiles» do recurso por incumprimento. Desde os anos 70 ata os 90 as institucións comunitarias non tiñan medios coercitivos para compele-lo estado a executar sentencias condenatorias. A comisión o que facía era interpoñer outro recurso por incumprimento contra o incumprimento ou inexecución dunha sentenza. Mais as sentencias condenatorias por inexecución de sentencias por incumprimento eran ineficaces. Só recoñecían o carácter reiterativo da infracción. Isto foi o que xustificou a introducción no Tratado de Maastricht dun novo parágrafo do artigo 228 que prevé a posibilidade de que esas sentencias en segunda instancia, a segunda sentenza, produzan condenas non só declarativas, senón a imposición de multas a tanto alzado ou medidas coercitivas. Este artigo está en vigor desde o un de novembro de 1993, pero a comisión non o utilizou ata 1997. ¿Que fixo ata entón? Podemos intuír que se paralizou debido a inconcrecións do propio artigo:

1. ¿Podería aplicarse o artigo 228.2 a unha nova demanda por inexecución de sentenza con solicitude de sancións pecuniarias contra a sentenza dictada con anterioridade á entrada en vigor do Tratado da UE? ¿Ten efectos retroactivos?

2. Era necesario facer transparentes os criterios de aplicación do propio artigo 228 por parte da comisión.

A comisión mediante dúas comunicacións aclarou este tema: a comunicación relativa á aplicación do artigo 171 onde se pronuncia a favor da utilización das demandas con pretensión de multa coercitiva e non de tanto alzado e unha segunda comunicación do ano 1997, sobre o método de cálculo da multa coercitiva.

No ano 1997 presentáronse dúas demandas fronte a Alemaña, e bastou o seu rexistro para que inmediatamente acatara a sentenza. Contra Grecia interpuxéronse tres e contra Francia unha. Destas sentencias, só unha foi resolta polo tribunal, as demais están ou ben desistidas pola comisión ou arquivadas.

España tiña a finais do ano 2000 as seguintes sentencias inexecutadas e en trámite de exame para o artigo 228.2, aínda que só sobre unha acordouse presenta-la demanda:

1. Sentencia sobre libre prestación de servizos para guías turísticas, do 22 de marzo de 1994.

2. Sentencia sobre transferencia dos dereitos de pensión dos funcionarios adscritos ás comunidades, do 17 de xuño de 1997.

3. Sentencia sobre protección radiolóxica ós pacientes sometidos a exames médicos, do 9 de outubro de 1997.

4. Sentencia sobre a mala aplicación de augas de baño. Esta é sobre a que se decidiu presenta-la demanda, e sen embargo, en decembro de 2000 a comisión desistiu, porque España xustificou o seu cumprimento.

5. Sentencia sobre pilas e acumuladores que conteñen substancias perigosas, do 28 de maio de 1998.

6. Sentencia sobre nitratos a partir de fontes agrarias, do 1 de outubro de 1998.

7. Sentencia sobre vertido ó medio acuático de determinadas substancias perigosas, do 25 de novembro de 1998.

Despois o relator analizou polo miúdo a Sentencia do 4 de xullo de 2000, comisión contra Grecia, que terminou cunha imposición dunha multa coercitiva de 20.000 euros/día mentres persista o incumprimento:

1. Da sentencia dedúcese, en relación coa retroactividade ou irretroactividade da aplicación do artigo 228.2, que se pode perseguir polo artigo a inexecución de sentencias incluso anteriores á entrada en vigor do Tratado de Maastricht, sempre que o procedemento precontencioso fora incoado e seguido trala entrada en vigor do tratado o 1 de novembro de 1993.

2. Os criterios para determina-la inexecución da sentencia inicial son os básicos do recurso por incumprimento.

3. A carga da proba segue a estar, coma no recurso por incumprimento, a cargo da comisión.

4. A comisión pode aprobar normas indicativas, directrices que anticipen o seu criterio, pero que tan só serven de referencia para o tribunal, non o vinculan.

5. A sentencia por inexecución dunha previa en recurso por incumprimento, pode ter tres contidos:

a) Outra sentencia declarativa, sen sanción, aínda que a solicitara a comisión.

b) Cunha sanción a tanto alzado.

c) Cunha multa coercitiva, que é a pertinente nos casos de persistencia de inexecución da sentencia.

¿Como se calcula a sanción? O Tribunal estima útiles os criterios utilizados pola comisión.

6. A infracción apréciase desde a data da primeira sentencia, dado que é xurisprudencia reiterada a que di que existe a obriga de executa-la sentencia desde o mesmo momento en que esta se dicta. Co único límite de que se é unha sentencia anterior á entrada en vigor de Maastricht só se poderá demanda-lo estado por incumprimentos de inexecución que se deriven desde o momento da entrada en vigor do tratado.

7. O estado debe comezar a paga-la multa coercitiva desde o pronunciamiento da segunda sentenzaia.

8. ¿Como se asegura o pagamento da sentenzaia por inexecución? ¿Quen garante a execución da segunda sentenzaia? Sobre esta materia analizáronse diferentes perspectivas.

Pensouse que fronte á inexecución dunha sentenzaia por falta de pagamento, cabería invoca-lo artigo 244, que establece que toda sentenzaia do Tribunal de Xustiza é executiva. Mais esta interpretación choca con que por remisión a outro artigo do tratado, a forza executiva dun pronunciamiento xudicial éo para persoas distintas dos estados.

Suxeriuse a posibilidade de suspende-lo financiamento comunitario, pero non existe unha cláusula habilitadora do tratado para facelo con carácter xeral.

Pero o problema central está en ¿como se repercute internamente nos estados descentralizados? ¿Como se repercute a responsabilidade do suxeito único para os efectos do ordenamento comunitario *ad intra* cando o suxeito responsable é unha entidade descentralizada? Hai dous tipos de solucións:

1. Unhas son «*de lege ferenda*»: ante a indiferencia do feito rexional polo ordenamento comunitario, a doutrina propón que habería que descentraliza-la responsabilidade por incumprimento ideando un sistema que permitira demanda-la propia rexión por parte da comisión ante o tribunal, logo da audiencia do estado membro, para determinar cá é a repartición interna de competencias. Agora ben, o relator nunca oíu falar de que as rexións demandaran a lexitimación pasiva no recurso por incumprimento. Si a activa no recurso por anulación ou no de inactividade, pero non no de incumprimento.

2. No dereito interno os mecanismos para repercuti-la responsabilidade das rexións causantes da infracción son, ó seu xuízo, de dous tipos:

a) Uns nacen da cooperación institucional e adóptanse por vía convencional.

b) Outros son mecanismos normativos:

1. Pódese recorrer ó artigo 93 da nosa Constitución, que lles encomenda ás Cortes Xerais do Goberno a garantía do cumprimento dos tratados. Agora ben, hai xurisprudencia do Tribunal Constitucional que interpreta que o artigo 93 non é unha cláusula atributiva de competencias, senón que permite identificar quen ten o monopolio competencial na orde a garantía do cumprimento do estado. Non identifica quen é o responsable de cesar co incumprimento e de repara-lo dano causado.

2. A cláusula de supletoriedade do artigo 149.3 da Constitución, que si é aplicable para garanti-lo cumprimento do dereito comunitario.

3. O control da legalidade dos actos das comunidades autónomas.

4. A harmonización lexislativa.

5. A cláusula de cumprimento forzoso do artigo 155 da Constitución. Aínda que nunca se levou á práctica.

6. Normas de carácter positivo que repercuten na responsabilidade en caso de incumprimento cando a xestión se lles atribúe ás comunidades autónomas.

7. A lei orgánica de estabilidade orzamentaria.

É unha situación que se pode sintetizar coa Sentencia do Tribunal Constitucional 148/1998, que reiteraba a seguinte doutrina: o responsable *ad extra* é o estado, pero *ad intra* é a Administración pública autonómica competente de acordo coa repartición interna. E sobre todo viña predicar que «lle corresponde ó estado establece-los sistemas de coordinación e cooperación que permitan evita-las irregularidades ou establece-los sistemas de compensación interadministrativa da responsabilidade financeira que o propio estado puidera xerar».

O derradeiro relatorio desta singular xornada estivo a cargo do catedrático de dereito internacional público e director do Instituto de Estudos Europeos da Coruña, José Manuel Sobrino Heredia, quen nos falou sobre «O dereito de defensa para as rexións: a necesidade da súa participación nos procedementos ante o Tribunal das Comunidades Europeas. A fase administrativa».

Previamente fixo unhas reflexións en torno ó sistema xudicial europeo desde a perspectiva dos entes subestatais e adiantou unha conclusión: as comunidades autónomas, e en concreto a de Galicia, non teñen un camiño fácil para defende-los seus intereses de forma independente ante os tribunais comunitarios.

Como todos sabemos, o artigo 220 do tratado establece que lle corresponde ó Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas garanti-lo respecto na aplicación e interpretación do ordenamento xurídico comunitario. Función que comparte desde o ano 1989 co Tribunal de Primeira Instancia. Conforman o sistema xurisdiccional comunitario ademais destes dous tribunais, os órganos xurisdiccionais dos diferentes estados membros.

Na función de garanti-lo respecto na aplicación e interpretación do ordenamento xurídico comunitario, o Tribunal de Xustiza desenvolve dúas misións:

1. A de garanti-la repartición de competencias entre as institucións comunitarias e os estados membros e entre as institucións comunitarias entre si. Aquí xa hai un lugar, polo que respecta ó marco do estado membro, onde teñen algo que dici-los entes subestatais.

2. A de asegurar que o dereito comunitario é aplicado de forma uniforme e coherente entre os 15 estados membros, pero tamén nas 160 rexións que conforman a UE.

Correspóndelle ó Tribunal de Xustiza:

- Controla-lo cumprimento do dereito comunitario polos estados membros a través do recurso por incumprimento –artigos 226 a 228 tratado–. A través deste recurso as autoridades xurisdiccionais comunitarias constatan as infraccións dos estados membros. Algunhas destas infraccións son consecuencia da inactividade das comunidades autónomas ou dun mal cumprimento por parte delas.

- Controla-la legalidade da actuación ou da non acción das institucións comunitarias no marco dos recursos de anulación, de inacción e no marco da chamada excepción de ilegalidade. Aquí tamén os entes subestatais poden ter unha participación directa ou indirecta.

- Constata-la responsabilidade extracontractual das comunidades europeas a través da acción de indemnización –artigo 235–. Eventualmente tamén estaríamos ante un suposto accesible ós entes subestatais.

No procedemento prexudicial os entes subestatais si teñen unha intervención ampla. Tamén no recurso de casación.

Finalmente, no control da legalidade dos tratados internacionais non se prevé a participación dos entes subestatais, ó menos de forma directa, aínda que si cabe a posibilidade de que interveñan de forma indirecta. Este mecanismo é o dictame consultivo –artigo 300–.

O Tratado de Niza, de modificación do Tratado da UE, que revisa en profundidade a organización, o funcionamento e as competencias do Tribunal de Xustiza e do Tribunal de Primeira Instancia, non toca de forma directa nin indirecta a situación dos entes subestatais.

O Tribunal de Xustiza é competente para coñecer-los litixios en que poden ser parte os estados membros, as institucións e as persoas físicas e xurídicas. Desta relación non se extrae a presenza, ó menos expresa, das comunidades autónomas. Ante esta situación preséntase un interrogante: ¿onde poñemo-los entes subestatais, dentro de que categoría de suxeitos lexitimados? Obviamente non son institucións. Tampouco persoas físicas. Quédannos dúas categorías: a de persoa e a de estado. Se vémo-la xurisprudencia localizámo-las comunidades autónomas dentro da categoría de persoas. Pero ¿que tipo de persoa? Persoas físicas xa dixemos que non. En canto ás persoas xurídicas ¿que se lles esixe se queren actuar como tales? Esíxeselles que presenten os seus estatutos ou un certificado expedido polo Rexistro Mercantil, polo Rexistro de Asociación, ou calquera outro medio de proba da súa existencia xurídica. Ademais, pídeselles que acheguen a proba de que o poder do avogado foi outorgado por persoa capacitada.

Así, en canto á condición de persoa xurídica non houbo problemas na xurisprudencia comunitaria, e recoñecéuselle esta condición á xeneralidade dos entes subestatais que presentaron a súa demanda para intervir nos procedementos ante o Tribunal de Primeira Instancia e o Tri-

bunal de Xustiza. Só houbo unha excepción: nun asunto do Goberno de Xibraltar. O Consello de Ministros da UE, España e o Reino Unido actuaron como partes coadxuvantes en apoio das alegacións e pretensións do Consello de Ministros e sostiveron que Xibraltar non tiña personalidade xurídica, non era unha persoa xurídica para os efectos comunitarios. O Tribunal de Xustiza seguiu esta argumentación e non admitiu a intervención de Xibraltar no procedemento.

O que si fixo o Tribunal en varias ocasións foi rexeita-la condición de estado membro das comunidades autónomas ou das rexións que quixeron intervir con estas condicións.

Pasou logo o relator a falar do Comité das Rexións, que é o representante dentro do esquema institucional da UE dos intereses locais e rexionais europeos. Como os entes subestatais non teñen un acceso fácil ó pretorio comunitario, haberá que ver se o Comité das Rexións si o ten, e así cubriría esta lagoa. O artigo 7 do Tratado da Comunidade Europea menciona cáles son as institucións comunitarias, e entre elas, recolle o Comité das Rexións, ó que lle confire a condición de órgano. Mais nas disposicións do tratado onde se recollen os recursos e accións do Tribunal de Xustiza e do Tribunal de Primeira Instancia só están lexitimadas con carácter privilexiado as institucións, non os órganos. O Comité das Rexións ten que demostrar, coma calquera persoa xurídica, que o acto da institución xurídica que quere que sexa obxecto de recurso afecta directa e individualmente. Cousa difícil.

Por iso, cada vez que houbo unha conferencia intergubernamental, saíu do comité un texto que reivindicaba unha mellora procesual deste no marco comunitario europeo. Na Conferencia Intergubernamental de 1996 pedían a revisión do artigo 173 e ademais xa se ofrecía unha redacción alternativa, «tamén o Comité das Rexións estaba lexitimado con carácter privilexiado para defende-las súas prerrogativas». Cando se elaborou o Tratado de Niza, o comité tamén elaborou un texto onde pedía que se tivesen en conta as prerrogativas que teñen os entes subestatais no marco europeo. Mais o Tratado de Niza non tivo en conta a presenza do comité no procedemento comunitario e, polo tanto, debe seguir demostrando que o acto xurídico o afecta directa e individualmente.

Despois referiuse ás diferentes vías de defensa xudicial que se lles abre ós entes subestatais, ben a través do estado ou de maneira independente. Tamén poden, desde unha perspectiva procesual, ser realizada de maneira directa ou indirecta. E, finalmente poden actuar en determinados procedementos ben como partes principais no litixio ou como partes coadxuvantes.

Á UE élle indiferente a forma en que o estado internamente organiza a presenza dos entes subestatais para presenta-la súa defensa ante o Tribunal de Xustiza. En España esta organización estruturouse sobre a

base de tres acordos adoptados no marco da conferencia para asuntos relacionados coa Comunidade Europea:

1. Acordo de 1990, sobre a participación na fase precontenciosa e xudicial. Refírese á participación nos recursos por incumprimento e nas cuestións prexudiciais de validez.

2. Acordo de 1990, sobre axudas públicas.

3. Acordo de 1997, sobre a participación nos procedementos ante o Tribunal de Xustiza das comunidades europeas.

¿Que fan estes acordos?

■ Articulan a participación das comunidades autónomas nos procedementos de aplicación do dereito comunitario.

■ Permiten que participen tanto cando España é parte demandada nun procedemento coma cando é demandante.

■ Permiten que unha comunidade autónoma inste o goberno central para que presente determinados recursos e posibilita que asemade o goberno central inste a comunidade autónoma para que lle subministre determinada información para poder presentar debidamente a súa defensa ante as institucións comunitarias.

Acabou o relator facendo a seguinte reflexión: que pouco a pouco e sobre todo no terreo das axudas do estado, a presenza das comunidades autónomas vaise ver cada vez máis usual no pretorio comunitario.

A clausura destas xornadas correspondeulle a Gracia Vara, que lles agradeceu á EGAP, á Secretaría Xeral de Relacións coa UE e Acción Exterior e á Fundación Galicia-Europa por organizar e permiti-la colaboración do Centro Europeo de Rexións nestas xornadas. Tamén lles agradeceu a tódolos relatores que participaron, e a presenza do público asistente. Intentou lanzar unha mensaxe de optimismo. Fixo referencia á gran responsabilidade que teñen as rexións na aplicación do dereito comunitario e as enormes sancións que nos poden caer, e aínda que cara ó exterior o responsable é o estado, vai haber un dereito de repetición contra as comunidades autónomas. E, ante tanta responsabilidade, quizais isto nos dea armas para reivindicar un maior dereito de participación. Se participamos máis na toma de decisións comunitarias, faremos esas decisións máis nosas, máis facilmente aplicables e, polo tanto, verémonos en mellores condicións de cumprir, con menos cargas de responsabilidade que defender ante o pretorio comunitario. 