

Subvenciones, administraciones y jueces en la Unión Europea*

David Ordóñez Solís
Magistrado

1. Introducción.
2. Subvenciones: las “ayudas de Estado” y los “fondos europeos” en la Unión Europea.
 - 2.1. Las subvenciones y el funcionamiento del mercado: el régimen comunitario de ayudas de Estado.
 - 2.1.1. El régimen constitucional comunitario de las ayudas de Estado.
 - 2.1.2. Los desarrollos reglamentarios a partir de 1998 del régimen comunitario de ayudas de Estado.
 - 2.2. Las subvenciones de las políticas públicas: las intervenciones financieras comunitarias.
 - 2.2.1. La financiación de las políticas europeas: el caso de la política agrícola comunitaria.
 - 2.2.2. Las subvenciones de los fondos estructurales europeos.
 - 2.2.3. La financiación de otras políticas comunitarias europeas.
 - 2.2.3.1. La financiación europea de la política de medio ambiente: el programa LIFE.
 - 2.2.3.2. La financiación europea de acciones en el espacio de libertad, seguridad y justicia.
 - 2.3. Subvenciones, ayudas de Estado y fondos europeos en España: la Ley general de subvenciones.
 - 2.3.1. El régimen de ayudas de Estado en la Ley general de subvenciones de 2003.
 - 2.3.2. La gestión de los fondos europeos en la Ley general de subvenciones de 2003.
3. Administraciones: el control de las ayudas de Estado por la Comisión y la gestión de los fondos europeos por las administraciones nacionales.
 - 3.1. La Comisión Europea, las administraciones nacionales y las empresas en el régimen comunitario de ayudas de Estado.
 - 3.1.1. Los poderes de control de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado.
 - 3.1.2. Las obligaciones de las administraciones nacionales: la notificación de nuevas ayudas y la recuperación de ayudas ilegales.
 - 3.1.3. Las empresas beneficiarias de ayudas de Estado y sus empresas competidoras.
 - 3.2. La Comisión Europea, las administraciones nacionales y la gestión de los fondos europeos.
 - 3.2.1. La Comisión Europea: la gestión y el control de los fondos europeos.
 - 3.2.2. Las administraciones nacionales, la gestión de los fondos europeos y el control financiero.
 - 3.3. Administraciones, ayudas de Estado y fondos europeos en España.
 - 3.3.1. La concesión, la notificación y la recuperación de las ayudas de Estado en España.
 - 3.3.1.1. La concesión por las administraciones españolas y la notificación de las ayudas de Estado a la Comisión Europea.
 - 3.3.1.2. La recuperación por las administraciones españolas de las ayudas de Estado incompatibles e ilegales.
 - 3.3.2. La coordinación, la cooperación y la responsabilidad administrativa en la gestión de los fondos europeos en España.
 - 3.3.2.1. La coordinación y la cooperación entre las administraciones españolas en la gestión de los fondos europeos.
 - 3.3.2.2. La recuperación de fondos europeos y la ventilación interna de responsabilidades financieras de las administraciones españolas.
4. Jueces: el control judicial europeo y nacional de las ayudas de Estado y de los fondos europeos.
 - 4.1. El control judicial del régimen comunitario de ayudas de Estado.
 - 4.1.1. El régimen de ayudas de Estado y los tribunales comunitarios: control de legalidad de las instituciones europeas y control del incumplimiento de las autoridades nacionales.
 - 4.1.2. Las ayudas de Estado, los tribunales nacionales y los reenvíos prejudiciales al Tribunal de Justicia.
 - 4.2. El control judicial de la gestión de los fondos europeos.
 - 4.2.1. El control por los tribunales comunitarios de la gestión de los fondos europeos.
 - 4.2.2. El control por los jueces nacionales de la gestión de los fondos europeos por las administraciones nacionales y el reenvío prejudicial.
 - 4.3. Jueces, control de ayudas de Estado y gestión de fondos europeos en España.
 - 4.3.1. El régimen de ayudas de Estado españolas ante los tribunales comunitarios y ante los jueces españoles.
 - 4.3.2. La gestión de los fondos europeos ante los tribunales comunitarios y españoles.
 - 4.3.2.1. Los tribunales comunitarios y la gestión de fondos europeos en España: la liquidación de cuentas.
 - 4.3.2.2. El Tribunal Constitucional español y los conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en la gestión de fondos europeos.
 - 4.3.2.3. Los jueces españoles y el control contencioso-administrativo de la gestión de los fondos europeos en España.
5. Conclusión.

*Magistrado, doctor en Derecho y licenciado especial en Derecho europeo por la Universidad de Bruselas. Este trabajo constituye la base de una conferencia pronunciada en el Curso sobre Derecho Comunitario Europeo, organizado por la Junta de Extremadura y el Consejo General del Poder Judicial, que se celebró en Mérida, los días 24 a 26 de noviembre de 2004.

Agradezco a los organizadores su invitación y, en especial, al vicepresidente de la Junta, Don Ignacio Sánchez Amor, y al letrado de la Junta, Don Pedro Olmos Díaz, que me hayan encomendado el desarrollo de la ponencia.

1. Introducción

En la Unión Europea las relaciones entre subvenciones, administraciones y jueces resultan especialmente relevantes si tenemos en cuenta que los poderes públicos, por ejemplo las administraciones, actúan en muchos casos mediante una intervención de carácter financiero, tal como se refleja de modo particular en las últimas décadas de consolidación e incluso de revisión del modelo del Estado del bienestar; y, del mismo modo, todo lo público y todo ejercicio del poder en un Estado de derecho debe estar sometido al control judicial.

Pues bien, en la Unión Europea las subvenciones constituyen un modo de intervención pública que presenta fundamentalmente dos dimensiones: por una parte, las subvenciones son un instrumento en manos de las autoridades nacionales que en ningún caso debería distorsionar la libre competencia en el mercado común ayudando a unas empresas en detrimento de otras; en esencia, éste es el objetivo del régimen denominado de “ayudas de Estado”; pero también las subvenciones son el instrumento esencial para el desarrollo de determinadas políticas, como la tradicional política agrícola comunitaria o como las políticas desarrolladas más recientemente en materia de cohesión económica y social; en este caso las subvenciones se identifican en la Unión Europea con los “fondos europeos”.

Del mismo modo, la relación de las administraciones con las subvenciones puede abordarse en la Unión Europea desde dos perspectivas totalmente distintas, y en las que se invierten los papeles que representan los actores principales: la Comisión Europea, que actúa como verdadera “Administración de la Unión Europea”, y las “autoridades nacionales” encarnadas decididamente por las administraciones nacionales. En el régimen comunitario de ayudas de Estado la relación entre la Comisión Europea y las administraciones nacionales es de jerarquía y de control de aquélla sobre éstas en la medida que es a la Comisión Europea a quien corresponde el poder de vigilar que las ayudas que concedan las administraciones nacionales a las empresas no distorsionen el funcionamiento del mercado común. En cambio, en cuanto se refiere a la gestión de los fondos europeos, las relaciones entre la Comisión Europea, a quien corresponde la ejecución del presupuesto europeo, y las administraciones nacionales, que cofinancian y canalizan la mayor parte de los fondos comunitarios, es de inexorable colaboración con el fin de aplicar conveniente y eficazmente desde un punto de vista administrativo y financiero las políticas comunitarias (política agrícola, política regional, política medioambiental, etcétera).

En fin, la función que en este ámbito de las subvenciones y de su concesión por las administraciones corresponde a los jueces es esencial, pero su intervención se reparte de distinta manera entre los jueces comunitarios y los jueces nacionales. En efecto, en la aplicación del régimen comunitario de ayudas de Estado los protagonistas del control son indudablemente los tribunales comunitarios a los que corresponde un control de legalidad de la actuación de la Comisión Europea en la interpretación y en la aplicación del régimen comunitario de ayudas de Estado. De hecho, tanto el Tribunal de Primera Instancia como el Tribunal de Justicia actúan, principalmente, al modo de jueces contencioso-administrativos que revisan la legalidad de los actos administrativos adoptados por la Comisión Europea respecto de la concesión de ayudas a las empresas por las administraciones nacionales; queda, por tanto, para los jueces nacionales una función bastante residual de control del cumplimiento por las distintas administraciones nacionales de la obligación de notificar a la Comisión Europea las ayudas que concedan a las empresas. En cambio, en la aplicación de los fondos europeos y dado el sistema comunitario elegido de descentralización de la gestión, el control de legalidad corresponde, sustancialmente, a los tribunales nacionales que deben vigilar el adecuado cumplimiento de la regulación comunitaria y nacional en materia de subvenciones agrarias, de fomento económico, de protección medioambiental, etc.; pero también los tribunales comunitarios mantienen un control de las subvenciones gestionadas directamente por la Comisión Europea, así como de las relaciones interadministrativas entre la Comisión y las administraciones nacionales.

El objetivo del presente estudio consiste en exponer las dos perspectivas de las subvenciones y resaltar el protagonismo concedido a las administraciones y a los jueces en la aplicación y en el control del régimen de ayudas de Estado y en la gestión de los fondos europeos en el marco del Derecho de la Unión Europea. Este ejercicio pretende tener una aplicación práctica en la medida en que la comprensión de los distintos mecanismos subvencionadores –administrativos y jurisdiccionales– permiten conocer mejor el sentido de una regulación reciente y de especial importancia en España como ha sido la Ley general de subvenciones que, de algún modo, sirve para presentar algunos de los problemas que ha planteado la integración europea y las soluciones alcanzadas en este ámbito por las administraciones y por los jueces españoles.¹

La estructura del análisis es sumamente simple, en la medida en que se agrupa el examen en torno a los tres elementos fundamentales antes referidos: las subven-

1. Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (BOE núm. 276, de 18 de noviembre).

ciones –en cuanto ayudas de Estado y como fondos europeos–; las administraciones –que están encarnadas por la Comisión Europea y por las administraciones nacionales; y, en fin, los tribunales comunitarios y los jueces nacionales –que cumplen un papel muy distinto, aunque en todo caso complementario, según se elija una u otra perspectiva en su consideración como ayudas de Estado o en su manifestación de fondos europeos.

Para no perderse en complejidades jurídicas inútiles, al final de cada capítulo se hará referencia a la experiencia española, que ofrece un elenco suficientemente amplio para ilustrar lo que significa la aplicación del régimen comunitario de ayudas de Estado y para comprender la dimensión que ha tenido la canalización en España de los distintos fondos europeos; perspectivas que, como ya se ha comentado, concurren, ciertamente de modo disimulado, en la reciente Ley general de subvenciones, en cuyo preámbulo se reconoce: “Gran parte de las relaciones financieras entre España y la Unión Europea se instrumentan mediante subvenciones financiadas, total o parcialmente, con fondos comunitarios, que exigen, por tanto, la necesaria coordinación. Por otra parte, es igualmente necesario observar las directrices emanadas de los órganos de la Unión Europea en materia de ayudas públicas estatales y sus efectos en el mercado y la competencia.”

2. Subvenciones: las “ayudas de Estado” y los “fondos europeos” en la Unión Europea

La doble dimensión de las subvenciones, como “ayudas de Estado” y como “fondos europeos”, está bien definida en los propios tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Por una parte, al regular la libre competencia en el mercado común se establecen unas normas constitucionales específicas relativas a las “ayudas a las empresas”; pero también, por otra parte, embrionariamente en los tratados constitutivos se hacía referencia al presupuesto europeo y a la importancia que en el desarrollo de las distintas políticas comunitarias tendría la financiación europea.

Mientras que la regulación de las ayudas de Estado apenas se ha modificado desde la creación de las Comunidades Europeas, las previsiones constitucionales sobre la financiación europea y sobre los distintos fondos europeos no han dejado de aumentar en las sucesivas reformas constitucionales, principalmente en el Acta Única Europea de 1986 y en el Tratado de Maastricht de 1992, y en los términos en que, una vez que entre en vigor, se ha codificado en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 29 de octubre de 2004.

Así pues, es preciso determinar el régimen al que están sometidas las subvenciones, procedentes principalmente de los presupuestos nacionales (“ayudas de Estado”), y la entidad y el alcance de las subvenciones, que tienen su origen en el presupuesto de la Unión Europea (“fondos europeos”), aunque en ocasiones, cada vez más frecuentemente, también haya una contribución financiera de los presupuestos nacionales, o sea, una cofinanciación nacional.

2.1. Las subvenciones y el funcionamiento del mercado: el régimen comunitario de ayudas de Estado

El régimen comunitario de ayudas de Estado constituye un mecanismo de control y de prevención de obstáculos al funcionamiento del mercado interior europeo en virtud del cual se obliga a las administraciones nacionales a notificar previamente a la Comisión Europea, quedando sometidas a su control permanente cualquier tipo de ayuda o subvención concedida por las autoridades nacionales y que puede afectar al mercado común.

A partir de la regulación contenida ya desde 1957 en los artículos 92 a 94 del Tratado CE se desarrolló un régimen comunitario de ayudas de Estado que fue aplicado por la Comisión Europea bajo la supervisión del Tribunal de Justicia. A finales de los años noventa se adoptaron normas de desarrollo a través de los reglamentos del Consejo y de la Comisión Europea, que constituyen en estos momentos el marco normativo de las ayudas de Estado.

La clave de la regulación comunitaria radica en el amplio concepto de “ayuda de Estado” que deriva del Tratado CE tal y como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia, y que desborda, desde luego, el propio concepto de subvención.

2.1.1. El régimen constitucional comunitario de las ayudas de Estado

El régimen de libre competencia en el mercado común representa un elemento esencial de la integración europea. En el Tratado CE la defensa de la libre competencia se lleva a cabo de manera especial respecto del comportamiento de las empresas pero también se tienen en cuenta las intervenciones públicas, particularmente las ayudas concedidas por las autoridades nacionales a las empresas.²

El régimen de ayudas de Estado se fundamenta en el concepto establecido por el artículo 87 (antiguo artículo 92) del Tratado CE tal como ha sido interpretado y aplicado por el Tribunal de Justicia. En efecto, el tenor del artículo 87.1 del Tratado CE es el siguiente:

2. Véase, con carácter general, mi estudio *Intervención pública, libre competencia y control jurisdiccional en el mercado único europeo*, Consejo

General del Poder Judicial y Fundación Wellington, Madrid, 2004.

“Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre estados miembros, las ayudas otorgadas por los estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.”

En la interpretación de esta disposición el Tribunal de Justicia ha establecido una definición amplia de ayuda, y a estos efectos ha reiterado infatigablemente: “El concepto de ayuda es más general que el de subvención, ya que comprende no sólo las prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos.”

La liberalización de la economía en la Unión Europea y la realización del mercado único han permitido que tanto la Comisión Europea como el Tribunal de Justicia hayan abierto nuevos ámbitos sometidos al régimen comunitario de ayudas de Estado, incluyendo, por ejemplo, el tradicional sector de los servicios públicos –los servicios de interés económico general en los términos del artículo 16 del Tratado CE–. Sólo a título de ejemplo podría recordarse que el Tribunal de Justicia ha precisado en la Sentencia *Altmark Trans*, relativa a las subvenciones percibidas como consecuencia de una concesión de transporte local, en qué condiciones pueden considerarse compatibles con el régimen comunitario las ayudas concedidas por razón del servicio público.

“No obstante, para que a tal compensación no se le aplique, en un caso concreto, la calificación de ayuda de Estado, debe cumplirse una serie de requisitos.

“En primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y éstas deben estar claramente definidas. En el litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente deberá examinar, por tanto, si las obligaciones de servicio público impuestas a *Altmark Trans* se derivan claramente de la legislación nacional y/o de las licencias controvertidas.

“En segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente, para evitar que ésta confiera una ventaja económica que pueda favorecer a la empresa beneficiaria respecto a las empresas competidoras.

“Así, constituye una intervención financiera incluida en el concepto de ayuda de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado, la compensación por

parte de un Estado miembro de las pérdidas sufridas por una empresa sin que se hayan establecido previamente los parámetros de tal compensación, cuando, *a posteriori*, se comprueba que la explotación de determinados servicios en el marco de la ejecución de obligaciones de servicio público no ha sido económicamente viable.

“En tercer lugar, la compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones. El cumplimiento de este requisito es indispensable para garantizar que no se otorga a la empresa beneficiaria ninguna ventaja que falsee o amenace falsear la competencia al reforzar su posición competitiva.

“En cuarto lugar, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público, en un caso concreto, no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de transporte para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.

“Se desprende de lo anterior que si las subvenciones públicas concedidas a empresas encargadas explícitamente de obligaciones de servicio público para compensar los costes ocasionados por la ejecución de estas obligaciones responden a los requisitos indicados en los apartados 89 a 93 de la presente sentencia, tales subvenciones no están sujetas al artículo 92, apartado 1, del Tratado. Por el contrario, la intervención estatal que no cumpla uno o varios de estos requisitos deberá considerarse una ayuda de Estado en el sentido de esta disposición.”³

En los anteriores criterios jurisprudenciales es visible la utilización de la doctrina tradicional en materia de ayudas de Estado y la incorporación al Derecho comunitario de los principios básicos relativos a la contratación pública que, en definitiva, procuran la máxima transparencia y evitan, en la medida de lo posible, la distorsión de la competencia en el mercado europeo.

3. TJ CE, Sentencia de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans GmbH* (C-280/00, Rec. p. I-7747, apartados 88 a 94).

2.1.2. Los desarrollos reglamentarios a partir de 1998 del régimen comunitario de ayudas de Estado

Las últimas ampliaciones de la Unión Europea, el 1 de enero de 1995 hacia el norte de Europa (Suecia, Finlandia y Austria), y, especialmente, el 1 de mayo de 2004 hacia los países de Europa central y oriental, han propiciado la adopción de un nuevo enfoque del régimen comunitario de ayudas de Estado. Por una parte, se han establecido criterios más claros sobre determinadas categorías de ayudas de Estado; y, por otra, se han precisado aspectos procedimentales, lo que previamente y en ambos casos se había dejado en manos únicamente de los desarrollos administrativos de la Comisión Europea, sometida, desde luego, a la supervisión del Tribunal de Justicia. Los desarrollos reglamentarios tanto del Consejo como de la Comisión Europea pretenden establecer un régimen administrativo de notificación por las administraciones nacionales y de control por la Comisión Europea.

En primer lugar, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) núm. 994/98, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales. Este reglamento autoriza a la Comisión Europea a “declarar, mediante reglamentos, en aquellos ámbitos en los que cuente con una experiencia suficiente para definir criterios generales de compatibilidad, que determinadas categorías de ayudas son compatibles con el mercado común en virtud de una o más de las disposiciones de los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado y quedan exentas del procedimiento previsto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado”.⁴

En aplicación de este reglamento, la Comisión Europea ha aprobado varios reglamentos de exención por categorías de ayudas de Estado que, básicamente, cubren los ámbitos más importantes de la actividad económica pública: el 12 de enero de 2001 la Comisión Europea adoptó el Reglamento 68/2001, relativo a las ayudas a la formación, el Reglamento 69/2001, sobre las ayudas *de minimis*, y el Reglamento 70/2001, referido a las ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas;⁵ asimismo, la Comisión Europea aprobó posteriormente el Reglamento (CE) núm. 2204/2002, de 12 de diciembre de 2002, respecto de las ayudas estatales para el empleo;⁶ el Reglamento (CE) núm. 1/2004 de la Comisión, de 23 de

diciembre de 2003, para las ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos agrarios;⁷ el Reglamento (CE) núm. 1595/2004, sobre ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos de la pesca,⁸ y, en fin, el Reglamento (CE) núm. 1860/2004, de 6 de octubre, de ayudas *de minimis* en los sectores agrario y pesquero.⁹

De los anteriores reglamentos de la Comisión Europea interesa destacar, por su alcance, el que regula las denominadas ayudas de Estado *de minimis*, lo que, de acuerdo con el artículo 2.2 del referido reglamento significa la ayuda “concedida a cualquier empresa [que] no exceda de 100.000 euros en un período de tres años independientemente de la forma de la ayuda o del objetivo perseguido”.

Por otra parte, el Reglamento (CE) núm. 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE, codifica y clarifica el procedimiento de control permanente de las ayudas existentes y de notificación de las nuevas ayudas, regulando los efectos de las ayudas ilegales, las ayudas incompatibles y las ayudas abusivas.¹⁰

2.2. Las subvenciones de las políticas públicas: las intervenciones financieras comunitarias

La financiación europea, es decir, la que procede del presupuesto de la Unión Europea, requiere que, aun siendo la Comisión Europea la responsable de la ejecución presupuestaria europea, se canalice a través de las administraciones nacionales. Así ocurre en el caso de la financiación de los fondos agrícolas, aunque cada vez con más frecuencia también en el ámbito agrario los proyectos realizados en los distintos estados miembros se cofinancian mediante fondos comunitarios y nacionales, tal como viene siendo tradicional en el caso de los fondos estructurales. Debe tenerse en cuenta que alrededor del ochenta por ciento del presupuesto europeo se destina a fondos agrarios y a fondos estructurales.¹¹

En la Unión Europea la efectividad de sus políticas está vinculada en muchos casos al apoyo del presupuesto comunitario. Ahora bien, para canalizar los fondos europeos el procedimiento seguido en unas y otras

4. DOCE núm. L 142, de 14 de mayo de 1998, pág. 1.

5. DOCE núm. L 10, de 13 de enero de 2001, págs. 20, 30 y 33, respectivamente.

6. DOCE núm. L 337, de 13 de diciembre de 2002.

7. DOUE núm. L 1, de 3 de enero de 2004, pág. 1.

8. DOUE núm. L 291, de 14 de septiembre de 2004, pág. 3.

9. DOUE núm. L 325, de 28 de octubre de 2004, pág. 4.

10. DOCE núm. 83, de 27 de marzo de 1999, pág. 1.

11. Por ejemplo, el Presupuesto general de la Unión Europea con veinti-

cinco estados miembros ascendía el 1 de mayo de 2004 a 99.724.386.671 euros (DOUE núm. C 105, de 30 de abril de 2004, pág. 1); un 46% de este presupuesto comunitario se destina básicamente a la financiación del Feoga-Garantía (45.693 millones de euros); asimismo, las acciones estructurales æ-FEDER, FSE, Feoga-Orientación, IFOP y Fondo de Cohesión suponen 30.882 millones de euros, es decir, aproximadamente un 31% del total presupuestario; y a las denominadas políticas internas y a las acciones exteriores se destinan respectivamente, 7.510 y 4.950 millones de euros, lo que representa un 7,5% y un 5%, respectivamente, del presupuesto para 2004.

políticas comunitarias resulta muy similar. En este sentido, basta con examinar el nuevo Reglamento financiero general y la regulación de los distintos fondos comunitarios, que en los últimos años han experimentado una clara convergencia en cuanto al modelo de gestión, preferentemente descentralizado, que se ha adoptado.¹²

El reparto de los fondos europeos se lleva a cabo en las dos últimas décadas a través de la adopción por los respectivos consejos europeos de las denominadas "Perspectivas financieras plurianuales" presentadas previamente por la Comisión Europea: el Paquete Delors I (1989-1993), el Paquete Delors II (1994-1999), la Agenda 2000 (2000-2006) y en julio de 2004 la Comisión Europea presidida por Romano Prodi ha propuesto las líneas maestras de lo que será la financiación para el próximo periodo 2007-2013.¹³

2.2.1. La financiación de las políticas europeas: el caso de la política agrícola comunitaria

La política comunitaria por antonomasia es la agrícola, debido a que hasta ahora se ha dedicado una parte sustancial del presupuesto europeo al sostenimiento de los precios agrarios a través de las respectivas organizaciones comunes de mercado de los distintos productos agrícolas. Si bien en estos momentos los fondos agrarios ya no llegan a la mitad del presupuesto, no debe olvidarse que hace dos décadas el Feoga-Garantía canalizaba más de las tres cuartas partes de toda la financiación europea disponible.

También hasta hace poco la financiación a través del Feoga-Garantía era plenamente europea, de tal modo que, por lo general, el Fondo agrícola no necesitaba complemento financiero nacional. En cambio, la nueva política agrícola exigirá progresivamente una cofinanciación nacional.

En todo caso, la canalización de los fondos agrícolas ha sido regulada hasta sus últimos detalles y ha establecido las distintas reglas y los diversos procedimientos de colaboración y de coordinación entre la Comisión Europea y las administraciones nacionales. Con este fin se han desarrollado los organismos pagadores, los organismos de certificación, los procedimientos de liquidación de cuentas o correcciones financieras, etc.; procedimientos que, poco a poco, se han generalizado para la gestión de los demás fondos europeos.

El Feoga-Garantía ha estado al servicio de la financiación del sostenimiento de los mercados agrícolas; aunque el Reglamento (CE) núm. 1257/1999 del Consejo, de

17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (Feoga) ha incluido también en su ámbito de financiación el desarrollo rural adoptando, por tanto, los procedimientos de programación, la cofinanciación y la ejecución propia de los fondos estructurales.¹⁴

En las perspectivas financieras 2007-2012 se propone una continuidad en el modelo de gestión del Feoga-Garantía aunque la Comisión Europea pretende fortalecer la coordinación entre el Fondo Europeo de Garantía Agrícola –el actual Feoga-Garantía–, el Fondo Europeo de Desarrollo Rural –el equivalente al Feoga-Orientación aunque más autónomo respecto de los fondos estructurales– y el Fondo Europeo para la Pesca que sustituirá al actual IFOP.¹⁵

2.2.2. Las subvenciones de los fondos estructurales europeos

La financiación a través de los fondos estructurales (FEDER, Fondo Social Europeo, Feoga-Orientación e IFOP), así como del Fondo de Cohesión ha aumentado progresivamente, de manera especial a partir de la ampliación hacia los países del sur de Europa en los pasados años ochenta, lo que en estos momentos representa alrededor de un tercio de todo el presupuesto europeo.¹⁶

Las notas características de la intervención de los fondos estructurales son, sustancialmente, el procedimiento de programación, acordada por la Comisión Europea y las autoridades nacionales, y la necesidad de una cofinanciación de las autoridades nacionales, mayor o menor según el nivel de desarrollo económico de la zona donde se realice la intervención financiera comunitaria.

A partir de 1989 las intervenciones financieras estructurales se han coordinado mediante una regulación unitaria que, además de desarrollar procedimientos propios, paulatinamente ha ido adoptando mecanismos de gestión ensayados por el Feoga-Garantía, en especial por lo que se refiere a la intensificación de los controles administrativos y financieros y a las consiguientes liquidaciones de cuentas y correcciones financieras que determinan la modificación o la supresión de la ayuda concedida.

En la programación prevista para el periodo 2007-2013 los fondos estructurales serán objeto de modificaciones menores y, así por ejemplo, la Comisión Europea ha propuesto que los nuevos objetivos dejen de designarse

12. Félix van CRAEYENEST e Ilkka SAARILAHTI, "Le nouveau règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne: un maillon essentiel dans la réforme de la Commission", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* núm. 474, enero de 2004, pág. 30-51.

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

14. DOCE núm. L 160, de 26 junio de 1999.

15. COMISIÓN EUROPEA, *Perspectivas financieras 2007-2013*, *op. cit.*, pág. 19.

16. Sobre el origen y la evolución de las intervenciones estructurales, remito a mi estudio *Fondos estructurales europeos: régimen jurídico y gestión administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

por números: objetivo 1, 2 y 3, y respondan a una nueva denominación. Pero lo que importa es que al objetivo de la “convergencia” se destinará el 78% de los fondos y en el mismo participarán el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión; en el objetivo de la “competitividad regional y empleo” se gestionará un 18% del total de fondos mediante la participación del FEDER y del FSE; y el objetivo de la “cooperación territorial europea” se realizará a través del FEDER e instrumentará el cuatro por ciento restante del presupuesto de los fondos estructurales. En todo caso, la Comisión Europea y las administraciones nacionales compartirán la gestión administrativa y determinarán la contribución de una y otras a la cofinanciación de las intervenciones estructurales.

Prácticamente en los mismos términos, el Fondo de Cohesión contribuirá a la financiación de proyectos de infraestructura de transportes y de carácter medioambiental en aquellos países de la cohesión cuyo producto interior bruto no supere el noventa por ciento de la media de la Unión Europea.

2.2.3. La financiación de otras políticas comunitarias europeas

Desde un punto de vista cuantitativo la financiación europea de otras políticas comunitarias es casi insignificante. No obstante, conviene examinar dos ámbitos que, por distintas razones, tienen un interés particular como es el de medio ambiente y el referido a la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia.

2.2.3.1. La financiación europea de la política de medio ambiente: el programa LIFE

En materia de financiación europea la política de medio ambiente está presidida por un principio que enuncia el artículo 175.4 del Tratado CE en los siguientes términos: “Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente.”

Aun cuando los fondos agrarios y los fondos estructurales han contribuido expresamente a la financiación de medidas medioambientales y de desarrollo rural, el ejemplo más significativo, pero sólo simbólico desde un punto

de vista cuantitativo dado que no llega su dotación presupuestaria anual ni siquiera al 0,02% del presupuesto, de la financiación europea en materia de medio ambiente es el programa LIFE que se puso en marcha en 1992 y se ha renovado y prorrogado durante tres etapas hasta 2006.¹⁷ La Comisión Europea ha propuesto aplicar a partir de 2007 un programa denominado programa LIFE+, con el que pretende:

“Contribuir al desarrollo, aplicación, seguimiento y evaluación de la política y la legislación comunitarias en materia ambiental. Dicho programa apoyará, en particular:

–la profundización de la base de conocimientos sobre política ambiental y el desarrollo de instrumentos fundamentales que permitan garantizar su coherencia (recogida de datos, estudios, desarrollo de hipótesis de trabajo, etc.);

–la aplicación de la política ambiental sobre el terreno, en particular, a través del desarrollo de capacidades, el intercambio de mejores prácticas, la creación de redes y la participación de las ONG;

–la demostración de nuevos instrumentos y enfoques en relación con la política ambiental;

–la información y la comunicación a fin de sensibilizar a la opinión pública sobre las cuestiones ambientales.”¹⁸

La financiación a través del instrumento LIFE de los distintos proyectos exige una estrecha colaboración de la Comisión Europea con las autoridades nacionales: la Comisión convoca y adjudica la financiación; las autoridades nacionales, generalmente las administraciones centrales, realizan una criba de los distintos proyectos, presentándolos, a continuación, para su aprobación por la Comisión Europea. Las decisiones de financiación de la Comisión Europea siguen, por lo general, el procedimiento de consulta a un comité que, según la regulación comunitaria, permite tener una influencia mayor o menor a los funcionarios nacionales que dictaminan previamente.

2.2.3.2. La financiación europea de acciones en el espacio de libertad, seguridad y justicia

En materia de libertad, seguridad y justicia se han adoptado distintos programas como los que están ahora en vigor, Argo¹⁹ y Aeneas,²⁰ pero, sin duda, el más significa-

17. Los sucesivos programas adoptados son: LIFE I (1991-1995 Reglamento (CEE) 1973/1992 del Consejo, de 21 de mayo de 1992, por el que se crea un instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) (DOCE núm. L 206, de 22 de julio de 1992, pág. 1); LIFE II (1996-1999) Reglamento (CE) 1404/1996 (DOCE núm. L 181, de 20 de julio de 1996, pág. 1); y LIFE III (2000-2004) Reglamento (CE) núm. 1655/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, sobre el Instrumento Financiero para el Medio Ambiente (LIFE) (DOCE núm. L 192, de 28 de julio de 2000, pág. 1); éste último LIFE III se ha ampliado a los años 2005 y 2006 mediante el Reglamento (CE) núm. 1682/2004, de 15 de septiembre, previéndose una dotación financiera de 317,2 millones de euros (DOUE núm. L 308, de 5 de octubre de 2004, pág. 1).

18. COMISIÓN EUROPEA, *Perspectivas financieras 2007-2013*, op. cit., pág. 22.

19. Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se adopta un

programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO) (DOCE núm. L 161, de 19 junio); previamente se había adoptado el programa Odysseus para el período 1998-2002 (Acción Común, de 19 de marzo de 1998, adoptada por el Consejo, sobre la base del artículo k.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa de formación, de intercambios y de cooperación en el ámbito de las políticas de asilo, inmigración y cruce de las fronteras exteriores (Programa ODYSSEUS) (DOCE núm. L 99, de 31 marzo).

20. Reglamento (CE) núm. 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se establece un programa de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (Aeneas) (DOUE núm. L 80, de 18 de marzo) con una dotación financiera de 250 millones de euros para el período 2004-2008.

tivo desde el punto de vista administrativo y financiero es el Fondo Europeo para los Refugiados.

El Fondo Europeo para los Refugiados fue creado en el año 2000 y pretende “apoyar y fomentar los esfuerzos de los estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida”.²¹ Durante el período 2000-2004 ha contado con una aportación de 261 millones de euros. La gestión del Fondo corresponde compartidamente a la Comisión y a las autoridades nacionales de acuerdo con un modelo que se inspira claramente en la regulación del Feoga-Garantía y de los fondos estructurales.²²

La intervención financiera del Fondo Europeo para los Refugiados sigue el modelo de cofinanciación comunitaria y nacional (el cincuenta por ciento o incluso el setenta y cinco por ciento) y la participación en el mismo se establece en estos términos:

“Los proyectos, que no deberán tener fines de lucro, serán presentados, tras un concurso público de propuestas, por administraciones públicas (nacionales, regionales o locales, centrales o descentralizadas), centros de enseñanza o investigación, organismos de formación, interlocutores sociales, organizaciones gubernamentales, organizaciones internacionales u organizaciones no gubernamentales, individualmente o en asociación, con el fin de obtener financiación del Fondo.”

Asimismo, un cinco por ciento de los recursos disponibles se reserva expresamente a “acciones innovadoras o de interés comunitario, incluidos estudios, intercambios de experiencia y medidas destinadas a promover la cooperación a nivel comunitario, así como la evaluación de la ejecución de las medidas y la asistencia técnica”.²³

En su propuesta de Perspectivas Financieras 2007-2013 la Comisión Europea ha sugerido la adopción de un “programa relacionado con la libre circulación y la solidaridad en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración [que] favorecerá la aplicación de un enfoque solidario y representará el grueso de la financiación para los aspectos relacionados con la libertad, la seguridad y la justicia”.²⁴ De este modo podría convertir en pocos años el ámbito de libertad, seguridad y justicia en uno de los más importantes de la financiación europea desde un punto de vista cuantitativo, aunque parece difícil que en pocos años pueda aproximarse a volúmenes de financiación como los

que los fondos agrarios (48%) y los fondos estructurales (32%) canalizan en estos momentos.

2.3. Subvenciones, ayudas de Estado y fondos europeos en España: la Ley general de subvenciones

La regulación española relativa a las subvenciones públicas está directamente afectada por la aplicación tanto del régimen comunitario de ayudas de Estado como por la gestión de los fondos europeos. En uno y otro caso la reglamentación no ha sido especialmente afortunada y sólo sucesiva y fragmentariamente se han intentado solucionar los problemas que ha planteado la aplicación de uno y otro régimen comunitario. Hasta ahora el único intento serio de aportar una solución sistemática y coordinada lo representa la Ley general de subvenciones de 2003, aunque, en realidad, esta ley estatal no lo ha hecho con determinación y, finalmente, sólo ha codificado de manera muy genérica algunas de las normas que ya se habían aprobado previamente.

2.3.1. El régimen de ayudas de Estado en la Ley general de subvenciones de 2003

Propiamente hablando, en la Ley general de subvenciones no debería plantearse la cuestión relativa a los efectos que la concesión de ayudas a las empresas puede tener en la realización del mercado. En efecto, corresponde a la Ley de defensa de la competencia regular esta dimensión “concurrential” de las subvenciones; no obstante, la actual regulación, contenida en el artículo 19 de la Ley española de defensa de la competencia, no fue establecida hasta que la Ley 52/1999, de 28 diciembre, reformó la redacción originaria de Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia.²⁵ La disposición ahora vigente y referida obviamente sólo al “mercado español” es como sigue:

“1. Lo establecido en este artículo se entenderá sin perjuicio de los artículos 87 a 89 del Tratado de la Comunidad Europea, de la letra c) del artículo 4 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y del Reglamento (CE) número 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo.

“2. A los efectos de esta ley se entiende por ayuda pública las aportaciones de recursos a operadores eco-

21. Decisión del Consejo, de 28 de septiembre de 2000, por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados (DOCE núm. L 252, de 6 de octubre).

22. Decisión de la Comisión, de 20 de marzo de 2001, que establece las normas de ejecución de la Decisión 2000/596/CE del Consejo por lo que se refiere a la admisibilidad de los gastos y a los informes de ejecución en el marco de las acciones cofinanciadas por el Fondo Europeo para los Refugiados (DOCE núm. L 95, de 5 de abril); y también la Decisión de la Comisión, de 18 de diciembre de 2001, por la que se establecen disposiciones de ejecución de la Decisión 2000/596/CE del Consejo por lo que se refiere a los sistemas de gestión y control así como a los procedimientos de aplicación de las correccio-

nes financieras en el marco de las acciones cofinanciadas por el Fondo Europeo para los Refugiados (DOCE núm. L 106, de 23 de abril).

23. Por ejemplo, en España se han aprobado anualmente resoluciones de aplicación; véase, por ejemplo, la Resolución de 2 de agosto de 2004, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se acuerda hacer pública la convocatoria de propuestas para su financiación por el Fondo Europeo para los Refugiados en el ejercicio 2004 (BOE núm. 211 de 1 de septiembre de 2004).

24. COMISIÓN EUROPEA, *Perspectivas financieras 2007-2013*, COM (2004) 487 final, de 14 de julio de 2004, pág. 23.

nómicos y empresas públicas o privadas, así como a producciones, con cargo a fondos públicos o cualquier otra ventaja concedida por los poderes o entidades públicas que suponga una reducción de las cargas a las que deberían hacer frente los operadores económicos y las empresas en condiciones de mercado o que no lleven implícita una contraprestación en condiciones de mercado. También se considerarán ayudas cualesquiera otras medidas de efecto equivalente al de las anteriores que distorsionen la libre competencia.

“3. El Tribunal de Defensa de la Competencia de oficio, o a instancia del ministro de Economía y Hacienda, analizará los criterios de concesión de las ayudas públicas, en relación con sus efectos sobre las condiciones de competencia con el fin de emitir un informe que elevará al Consejo de Ministros. Dicho informe será público. El Consejo de Ministros, a la vista del contenido del informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, decidirá, según los casos, proponer a los poderes públicos la supresión o la modificación de los citados criterios, así como, en su caso, las demás medidas conducentes al mantenimiento o al restablecimiento de la competencia. Todo ello sin perjuicio de las competencias que en esta materia corresponden a la Comisión Europea.”

No obstante, la Ley general de subvenciones se refiere, tanto en la exposición de motivos como en la parte dispositiva, a los efectos que pudieran tener las subvenciones en el mercado. En efecto, el legislador manifiesta expresamente que “se ha considerado necesario introducir en esta ley de forma expresa un conjunto de principios generales que deben inspirar la actividad subvencional, incluyendo un elemento de planificación, y procurando minimizar los efectos distorsionadores del mercado que pudieran derivarse del establecimiento de subvenciones”. En sintonía con esta declaración, el artículo 8.2, al que se confiere el carácter de norma estatal básica, enuncia el principio conforme al cual “cuando los objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores”.

Es conveniente precisar que el concepto comunitario

de “ayuda de Estado” es muchísimo más amplio que el concepto español de subvención establecido en la Ley general de subvenciones, de tal modo que, simplificando la cuestión, se podría decir: todas las subvenciones son ayudas de Estado, pero no todas las ayudas de Estado son subvenciones.

En todo caso, la Ley general de subvenciones ha hecho algunas aportaciones que resultan de gran importancia para que en España se respete el régimen comunitario de ayudas de Estado, en especial por lo que se refiere a la mayor transparencia, a los requisitos para la concesión de las subvenciones y al fundamento legal para la recuperación por las administraciones españolas de ayudas ilegales e incompatibles con el mercado común.

2.3.2. La gestión de los fondos europeos en la Ley general de subvenciones de 2003

Las intervenciones financieras en España que tienen su origen en el presupuesto europeo supusieron, por ejemplo en 2003, el 2,23% del PNB; del mismo modo, los pagos comunitarios en 2001 fueron de 12.186 millones de euros, y en 2002 alcanzaron el importe total de 14.953,76 millones de euros.²⁶ Por esa razón resulta de gran interés cualquier norma española que tenga en cuenta esta realidad. Probablemente el mayor avance de la Ley general de subvenciones en materia de gestión de fondos europeos haya sido consagrar una obvedad declarando la supletoriedad del Derecho español respecto del Derecho comunitario sobre fondos europeos. En el preámbulo de la Ley general de subvenciones se subraya: “También se determina expresamente el carácter supletorio de la ley en relación con la concesión de subvenciones establecidas en normas de la Unión Europea o en normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas, estableciéndose el régimen de responsabilidad financiera derivada de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea.”

Y así, el artículo 6 de la Ley general de subvenciones, calificado como norma estatal básica, se refiere al “Régimen jurídico de las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea”, y establece la siguiente disposición:

25. La Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª, recurso núm. 918/2001, ponente: Pedraz Calvo) en su Sentencia, de 31 de octubre de 2003, lo expresa claramente en estos términos: “La regulación legal, recogida en el artículo 19 párrafo 3 de la Ley de defensa de la competencia es clara, con independencia de la valoración que de su contenido haya hecho la doctrina: ‘El Tribunal de Defensa de la Competencia de oficio o a instancia del ministro de Economía y Hacienda analizará los criterios de concesión de las ayudas públicas, en relación con sus efectos sobre las condiciones de competencia con el fin de emitir un informe que elevará al Consejo de Ministros [...]’. La actora insiste en su derecho a la denuncia y a que esta se admita: en nuestro sistema la denuncia viene concebida como una modalidad de incoación de los procedimientos de investigación porque por medio de la misma se pone en conocimiento de la

Administración, en este caso, de los órganos administrativos de defensa de la competencia, la existencia de conductas posiblemente constitutivas de infracciones de la normativa de defensa de la competencia. En el supuesto enjuiciado, no está previsto que se incoe expediente de investigación en materia de ayudas públicas, y solo la emisión de un informe; al regularse la elaboración del mismo únicamente de oficio o a instancias del Ministerio de Economía, la iniciación del procedimiento administrativo por denuncia de un particular queda excluida. Por otra parte, es preciso recordar, y así se ha señalado ya en otras sentencias de esta misma sala, que la denuncia, de ser admisible, no supone un derecho para el denunciante a que se inicie el procedimiento.”

26. MINISTERIO DE HACIENDA, *Relaciones financieras entre España y la Unión Europea 2003*, Madrid, 2004, pág. 107.

“1. Las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas.

“2. Los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones regulados en esta ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea.”

Asimismo, en otras disposiciones de la Ley general de subvenciones, a las que también se les confiere el carácter de normas estatales básicas, se adopta una regulación más apropiada y sistemática de la gestión de los fondos europeos en España en cuanto se refiere a la responsabilidad de las administraciones o a las funciones de coordinación y control financiero de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

3. Administraciones: el control de las ayudas de Estado por la Comisión y la gestión de los fondos europeos por las administraciones nacionales

El régimen de ayudas de Estado determina unas relaciones jurídicas triangulares entre las administraciones que conceden o pretenden otorgar las ayudas públicas, la Comisión Europea que controla el régimen de ayudas y los interesados, en particular las empresas beneficiarias de las ayudas y las empresas competidoras que se ven afectadas. Estas relaciones jurídicas gravitan, obviamente, alrededor del control independiente e imparcial que se atribuye a la Comisión Europea.

En el caso de los fondos europeos las relaciones entabladas son propiamente bilaterales y se producen entre las administraciones que conceden las subvenciones con el fin de llevar a cabo determinadas políticas públicas y los beneficiarios de las mismas que pueden ser otras administraciones o particulares y empresas. Las administraciones que aplican las políticas públicas deben colaborar estrechamente al tratarse de políticas realizadas en ámbitos referidos a competencias compartidas y al requerir en muchos supuestos la cofinanciación de distintas administraciones. La Comisión Europea despliega toda su actividad mediante mecanismos de colaboración, de coordinación y de control, fundamentalmente de carácter financiero, respecto de las autoridades nacionales y de los beneficiarios últimos de los fondos europeos.

3.1. La Comisión Europea, las administraciones nacionales y las empresas en el régimen comunitario de ayudas de Estado

Si en un principio en las Comunidades Europeas era posible llevar a cabo un control centralizado del régimen de ayudas de Estado, en estos momentos la Comisión Europea se ha visto desbordada en el control de las ayudas estatales en la Unión Europea, por lo que ha comprendido que es ineludible la colaboración estrecha y leal de las administraciones nacionales. La Comisión Europea ha descrito claramente el alcance que en la actualidad tiene su control en materia de ayudas de Estado en los siguientes términos:

“En 2003 se registraron en la Comisión unos mil asuntos. Aparte de las doscientas fichas de información conforme a los reglamentos de exención por categorías, alrededor del 49% de los casos registrados se referían a los sectores industrial y de servicios, el 39% a la agricultura, el 6% a la pesca y el 6% a los transportes y la energía. Según el Tratado, los estados miembros deben notificar todas las ayudas estatales a la Comisión. No obstante, aproximadamente en el 15% de los casos investigados, no fue el Estado miembro sino la Comisión quien tuvo que incoar el procedimiento de investigación tras conocer la existencia de la ayuda, por ejemplo, a raíz de una denuncia. Durante el periodo 2001-2003, las decisiones negativas representaron el 5% de todas las decisiones definitivas adoptadas por la Comisión.”²⁷

Resulta obvio que en 2004, especialmente a partir del 1 de mayo, en que la Unión Europea pasó de tener quince a veinticinco socios, el alcance del control de la Comisión Europea seguirá siendo necesariamente muy limitado.

3.1.1. Los poderes de control de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado

Corresponde en exclusiva a la Comisión Europea decidir la política de la Unión en materia de ayudas de Estado, sin perjuicio, claro está, de los poderes legislativos del Consejo y del control jurisdiccional del Tribunal de Justicia. Este control administrativo de la Comisión Europea se asienta en dos principios fundamentales: por una parte, la Comisión Europea ejerce un poder de control permanente sobre las denominadas “ayudas existentes”; y, por otra parte, la Comisión Europea ejerce un poder de control preventivo sobre aquellas ayudas de Estado que pretendan otorgar las autoridades nacionales y que afecten al mercado común, las denominadas “nuevas ayudas”.

De acuerdo con el artículo 88 del Tratado CE, las autoridades nacionales están obligadas a notificar todas las ayudas de Estado que pretendan conceder a las empresas. Esta previsión ha sido desarrollada por el Reglamento 659/1999, cuyo artículo 2 exige específicamente:

²⁷. Informe marcador de ayudas estatales –Actualización primavera 2004–, COM (2004) 256 final, de 20 de abril de 2004, pág. 6.

“1. Salvo disposición en contrario de cualesquiera reglamentos adoptados de conformidad con el artículo 94 del Tratado o cualquier otra disposición pertinente del Tratado, el Estado miembro interesado deberá notificar a la Comisión con la suficiente antelación cualquier proyecto de concesión de nueva ayuda. La Comisión comunicará sin demora al Estado miembro de que se trate la recepción de toda notificación.

“2. En la notificación, el Estado miembro interesado facilitará toda la información necesaria para que la Comisión pueda adoptar una decisión con arreglo a los artículos 4 y 7 (denominada en lo sucesivo ‘notificación completa’).”

La notificación de la nueva ayuda tiene efecto suspensivo, tal como establece el artículo 88.3 del Tratado CE y en los términos que reitera el artículo 3 del Reglamento 659/1999. En virtud del artículo 4.5 del Reglamento 659/1999 la Comisión Europea tiene un plazo de dos meses para adoptar una decisión; los dos meses se cuentan del modo siguiente:

“La notificación se considerará completa si, en el plazo de dos meses a partir de su recepción, o de la recepción de cualquier información adicional solicitada, la Comisión no solicita más información. El plazo podrá prorrogarse con el consentimiento tanto de la Comisión como del Estado miembro interesado. Cuando proceda, la Comisión podrá fijar un plazo más breve.”

La Comisión Europea puede adoptar tres tipos de decisiones, que especifica el artículo 4 del Reglamento 659/1999 del siguiente modo: decisión de no formular objeciones, decisión de incoar el procedimiento de investigación formal y autorización tácita de la ayuda.

Las autoridades nacionales están sometidas a la supervisión permanente por la Comisión Europea respecto de todas las ayudas existentes, las anteriores a la integración en las Comunidades Europeas o las ya autorizadas por la propia Comisión Europea.

El control permanente lo despliega la Comisión Europea a través de informes anuales. En este sentido, el Reglamento de la Comisión (CE) 794/2004, de 21 de abril de 2004, adoptado en desarrollo del Reglamento 659/1999 del Consejo, determina “la forma, el contenido y otros detalles de las notificaciones e informes anuales” en materia de ayudas de Estado.²⁸

3.1.2. Las obligaciones de las administraciones nacionales: la notificación de nuevas ayudas y la recuperación de ayudas ilegales

Si bien el control de las administraciones nacionales en materia de ayudas es sustancialmente un control administrativo encomendado a la Comisión Europea y, por tanto, queda sometido al control directo de los tribunales comunitarios, existen dos vías para impugnar las

actuaciones administrativas nacionales ante el Tribunal de Justicia, mediante una especialidad del recurso por incumplimiento, y ante los tribunales nacionales, para salvaguardar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 88.3, *in fine*, del Tratado CE.

Este control se produce en los casos de las denominadas “ayudas ilegales”, es decir, las concedidas sin haber sido notificadas previamente a la Comisión Europea. El Reglamento 659/1999 prevé un procedimiento específico en sus artículos 10 a 15 que se caracteriza por conceder mayores poderes a la Comisión, especialmente de carácter cautelar, en cuanto a la suspensión de la ejecución de la ayuda y su recuperación provisional. Asimismo, las autoridades nacionales quedan sometidas a un procedimiento de control más expeditivo en el caso de que “incumplían un requerimiento de información, esta decisión se adoptará basándose en la información disponible” y sin que la Comisión Europea esté sujeta a los plazos perentorios establecidos para el examen de las ayudas notificadas.

3.1.3. Las empresas beneficiarias de ayudas de Estado y sus empresas competidoras

En el Reglamento (CE) núm. 659/1999 se ha definido en su artículo 1.h) de manera muy amplia el término “parte interesada” incluyendo a “cualquier Estado miembro o cualquier persona, empresa o asociación de empresas cuyos intereses puedan verse afectados por la concesión de una ayuda y, concretamente, el beneficiario de la misma, las empresas competidoras y las asociaciones socioprofesionales”.

No obstante, la posición jurídica de los distintos interesados es muy distinta en relación con los poderes ejercidos por la Comisión Europea. Por eso, el propio Reglamento 659/1999, intentando aportar transparencia al procedimiento de notificación y control de las ayudas de Estado, establece en su artículo 20 algunos de los derechos de los interesados.

El problema más importante del régimen de ayudas se produce en aquellos casos en que la Comisión Europea declara que una ayuda es incompatible con el mercado común y que, en consecuencia, es preciso que las autoridades nacionales la recuperen o que los beneficiarios la devuelvan.

La posición de las empresas competidoras respecto de las empresas beneficiarias de las ayudas de Estado resulta clarificada por el Reglamento 659/1999, que se refiere tanto a la denuncia de ayudas abusivas como a la participación en el procedimiento de investigación que lleve a cabo la Comisión Europea.

3.2. La Comisión Europea, las administraciones nacionales y la gestión de los fondos europeos

28. DOUE núm. L 140, de 30 de abril de 2004, pág. 1.

El régimen general de la ejecución del presupuesto europeo está contenido en el Reglamento financiero general, de modo que en la regulación de los fondos agrarios, de los fondos estructurales y de otros fondos europeos sólo se recogen especialidades de procedimiento.²⁹

El Reglamento financiero general se refiere a los distintos modelos de ejecución del presupuesto europeo, pero no hay duda de que su principal preocupación es la gestión compartida entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales a través de la cual, como ya hemos indicado, se canaliza más del 80% del presupuesto europeo.³⁰

3.2.1. La Comisión Europea: la gestión y el control de los fondos europeos

La gestión de los fondos europeos por la Comisión Europea ha resultado en todo momento difícil, dada la desproporción entre los medios humanos y materiales con que cuenta la institución europea y la ingente cantidad, en términos relativos, del presupuesto manejado en un ámbito territorial y administrativo de una Unión Europea en expansión. Si bien en alguna época la Comisión Europea tuvo tentaciones de centralizar y de gestionar directamente algunos fondos comunitarios –por ejemplo, el Fondo Social Europeo en el período comprendido entre 1983 a 1989–, la Europa de los doce y ahora mismo la Europa de los veinticinco impiden imaginar otro modelo de gestión que no sea el descentralizado. Asimismo, la Comisión Europea ha tenido insuperables problemas de coordinación interna, tal como resulta de la actuación de sus más importantes direcciones generales, como la de Competencia –que se ocupa del régimen de ayudas de Estado–, la de Agricultura –que gestiona el Feoga– o la de Política Regional –encargada del Feder y del Fondo de Cohesión–. De hecho, la gestión centralizada por la Comisión Europea ha sido bastante deficiente, sin que las nuevas soluciones propuestas, como por ejemplo la que propugna una desconcentración en favor de nuevas agencias europeas, tengan visos de ser las más adecuadas.³¹

En cambio, más interés y más consistencia tienen las propuestas de una mayor descentralización en favor de

las autoridades nacionales, seguidas de un fortalecimiento de los mecanismos de control administrativo y de coordinación interna por parte de la Comisión Europea.

3.2.2. Las administraciones nacionales, la gestión de los fondos europeos y el control financiero

A medida que desciende el intervencionismo de la Comisión Europea en la gestión de los fondos europeos aumenta la participación de las administraciones nacionales. Así como en la gestión del Feoga-Garantía se han establecido los denominados organismos de intervención, en la gestión de otros fondos, en especial de los fondos estructurales, no se ha logrado determinar un procedimiento apropiado de financiación, particularmente necesario en los estados miembros que cuentan con un modelo descentralizado de reparto del poder.

El principio que inspira la gestión de los fondos europeos por las administraciones nacionales es el de cooperación leal, no sólo desde un punto de vista administrativo y por lo que respecta a las relaciones con la Comisión Europea, sino también en cuanto se refiere a los desarrollos reglamentarios de la normativa europea.

Asimismo, las administraciones nacionales están sometidas al control financiero llevado a cabo por las instituciones comunitarias y por las propias autoridades nacionales competentes. Por esa razón, en el control de las administraciones coinciden tanto los órganos de la Comisión Europea como el Tribunal de Cuentas comunitario, pero también los propios órganos nacionales de control financiero interno y externo. Sin embargo, este tipo de control financiero apenas si es aplicado y, aun cuando en la Unión Europea ha aumentado de manera considerable la denominada “cultura del control”, salvo en los informes anuales y especiales del Tribunal de Cuentas europeo, que tan escasa repercusión tienen, las demás autoridades de control parecen olvidar que los fondos europeos son fondos públicos y que en los casos de cofinanciación incluyen fondos de los distintos presupuestos nacionales.

3.3. Administraciones, ayudas de Estado y fondos europeos en España

29. Para más detalles remito a mis estudios “La gestión y el control de los Fondos estructurales europeos en España. Guía para juristas”, en *Revista del Poder Judicial* núm. 63, 2001, pág. 11 a 70; “La concesión y el control de las subvenciones en la Unión Europea: La gestión por la Comisión Europea y por las autoridades nacionales (la experiencia española)”, en *Revista Española de Control Externo* núm. 17, mayo de 2004, pág. 163 a 196; y “Los fondos estructurales en la Unión Europea: cuestiones constitucionales, presupuestarias y administrativas”, en *Noticias UE* núm. 233, de junio de 2004, pág. 65 a 83.

30. Reglamento (CE, Euratom) núm. 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DOCE núm. L 248, de 16 de septiembre de 2002, pág. 1); que ha sido desarrollado por el Reglamento (CE,

Euratom) núm. 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento financiero (DOCE núm. L 357, de 31 de diciembre de 2002, pág. 1); por el Reglamento (CE, Euratom) núm. 2343/2002 de la Comisión, de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero marco de los organismos a que se refiere el artículo 185 del Reglamento financiero (DOCE núm. L 357, de 31 de diciembre de 2002, pág. 72); y por el Reglamento (CE) núm. 1653/2004 de la Comisión, de 21 de septiembre de 2004, por el que se aprueba el Reglamento financiero tipo de las agencias ejecutivas.

31. André SAPIR, *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Bruselas, julio de 2003, pág. 165 a 166; estas propuestas son especialmente inconsistentes y no parece que tengan la más apropiada razón jurídica ni organizativa.

En la práctica española, tanto la notificación de las ayudas de Estado como la gestión de los fondos europeos han recibido muy escasa atención, y, sin embargo, su cumplimiento por las administraciones españolas implicaría importantes ventajas administrativas y financieras.

Por una parte, la obligación de notificación previa de las ayudas de Estado no se cumple con el rigor que sería más deseable, como revelan los innumerables casos de procedimientos seguidos por la Comisión Europea respecto de ayudas ilegales, es decir, de ayudas no notificadas, incluso en sectores especialmente sensibles como las ayudas a Izar en el sector naval, a Hunosa en materia de ayudas al carbón, las vacaciones fiscales vascas, Magefesa, Intelhorce, o las subvenciones del Principado de Asturias para la adquisición de compra de cuotas lácteas y del Ministerio de Agricultura a las explotaciones agrarias en caso de subida del precio de los carburantes.

Del mismo modo, en materia de gestión de fondos europeos basta con observar las periódicas correcciones financieras aplicadas por la Comisión Europea en las distintas organizaciones comunes de mercado de productos como el aceite, el plátano, los cítricos o el lino, y que, por lo general, son confirmadas sistemáticamente por el Tribunal de Justicia. Estas correcciones financieras exigen la devolución de cantidades importantes de fondos europeos que representan una importante sangría financiera de los fondos que ya habían libradas por la Comisión Europea.

3.3.1. La concesión, la notificación y la recuperación de las ayudas de Estado en España

Sobre los aspectos administrativos del régimen de ayudas de Estado conviene referirse también a las soluciones ofrecidas por la Ley general de subvenciones, que intenta evitar la concesión de ayudas ilegales y que pretende facilitar la recuperación de ayudas ilegales e incompatibles con el mercado común.

3.3.1.1. La concesión por las administraciones españolas y la notificación de las ayudas de Estado a la Comisión Europea

La Ley general de subvenciones ha previsto que la concesión de subvenciones se ajuste a la obligación de notificar previamente los proyectos de ayudas de Estado a la Comisión Europea. En este sentido, el artículo 9.1 de la Ley general de subvenciones, que tiene naturaleza de norma estatal básica, lo recoge como el primero de los "Requisitos para el otorgamiento de las subvenciones" en estos términos:

"En aquellos casos en los que, de acuerdo con los artículos 87 a 89 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, deban comunicarse los proyectos para el establecimiento, la concesión o la modificación de una subvención, las administraciones públicas o cualesquiera

entes deberán comunicar a la Comisión de la Unión Europea los oportunos proyectos de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y en los términos que se establezcan reglamentariamente, al objeto que se declare la compatibilidad de las mismas. En estos casos, no se podrá hacer efectiva una subvención en tanto no sea considerada compatible con el mercado común."

También el artículo 17.3 de la Ley general de subvenciones, que no tiene carácter básico, por lo que restringe su aplicación fundamentalmente a la Administración General del Estado, se refiere a la "norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones" que concretará, como mínimo, los siguientes extremos: "[...] m) Compatibilidad o incompatibilidad con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales."

La Ley general de subvenciones ha cumplido la obligación establecida por el régimen comunitario de ayudas de Estado, tal como ha sido desarrollado por los reglamentos del Consejo y de la Comisión Europea, de crear una base de datos sobre ayudas de carácter nacional. En el preámbulo de la Ley general de subvenciones se explica: "La ley establece la obligación de formar una base de datos de ámbito nacional que contendrá información relevante sobre todas las subvenciones concedidas."

En este sentido, el artículo 20.1 de la Ley general de subvenciones, norma estatal básica, ha dispuesto:

"Los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley deberán facilitar a la Intervención General de la Administración del Estado, a efectos meramente estadísticos e informativos y en aplicación del artículo 4.1.c) de la Ley 30/1992, información sobre las subvenciones por ellos gestionadas, en los términos previstos reglamentariamente, al objeto de formar una base de datos nacional, para dar cumplimiento a la exigencia de la Unión Europea, mejorar la eficacia, controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones y facilitar la planificación, seguimiento y actuaciones de control."

El procedimiento de notificación de las ayudas de Estado en España fue aprobado por el Real decreto 1755/1987, de 23 de diciembre, la comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de las administraciones o entes públicos que se propongan establecer, conceder o modificar ayudas internas. Este procedimiento es aplicable a todas las administraciones españolas, incluidas las autonómicas. La habilitación constitucional a la que se refiere el preámbulo de la norma estatal es el artículo 149.1.3 de la Constitución o, según el tenor del real decreto, "siendo las relaciones internacionales una competencia exclusiva del Estado, ha pare-

cido conveniente arbitrar un procedimiento que facilite el cumplimiento de esta obligación de comunicación previa a la Comisión de las Comunidades Europeas”.

No obstante, al poco tiempo la Administración General del Estado y las comunidades autónomas adoptaron, el 29 de noviembre de 1990, un acuerdo sobre la notificación de ayudas públicas en virtud del cual la comunicación a la Comisión Europea se haría a través de un “órgano coordinador designado al efecto” de cada una de las comunidades autónomas y que, en realidad, será el interlocutor de la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores.³² Al llegar a la Secretaría de Estado el procedimiento es idéntico al de las ayudas de la Administración General del Estado y son examinadas por la Comisión Interministerial de Asuntos Relacionados con la Unión Europea. Sin embargo, en la composición de este órgano interministerial no se reflejan en modo alguno los intereses de las comunidades autónomas.

3.3.1.2. *La recuperación por las administraciones españolas de las ayudas de Estado incompatibles e ilegales*

Uno de los problemas más importantes del Derecho español en relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado ha sido hasta ahora el procedimiento pertinente para la recuperación de ayudas de Estado declaradas por la Comisión Europea ilegales e incompatibles con el mercado europeo.

En la Ley general de subvenciones se regula la nulidad, la anulabilidad y el reintegro de las subvenciones, y de esta regulación resulta con bastante claridad que el procedimiento del artículo 37 de la Ley general de subvenciones es apropiado para resolver un importante problema al establecer simplemente como causa de reintegro una decisión de la Comisión Europea en los siguientes términos:

“También procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, en los siguientes casos:

“h) La adopción, en virtud de lo establecido en los artículos 87 a 89 del Tratado de la Unión Europea, de una decisión de la cual se derive una necesidad de reintegro.”

Con esta solución podría quedar zanjada la controversia surgida en el Derecho español sobre el procedimiento más apropiado para recuperar las ayudas ilegales y, en particular, si debía invocarse una causa de nulidad, de anulabilidad o de reintegro. De hecho, en seis recursos por incumplimiento presentados por la

Comisión Europea contra España respecto de la recuperación de las ayudas concedidas por las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, ya en la demanda la Comisión Europea esgrime el siguiente motivo frente a las eventuales defensas de España:

“Irrelevancia de las dificultades en el ámbito administrativo interno: al no contemplar el ordenamiento español de modo expreso un mecanismo para proceder a la recuperación de las ayudas ilegales e incompatibles, se ha decidido utilizar la vía de la revisión de oficio de los actos tributarios de concesión de las ayudas, regulada en la norma foral tributaria de cada uno de los territorios históricos. Pues bien, las autoridades nacionales han optado de modo deliberado por una vía que dificulta extraordinariamente la recuperación, a saber, la declaración de lesividad de actos anulables, que requiere una serie de condiciones cumulativas extremadamente difíciles de reunir, sobre todo desde el punto de vista temporal. El Derecho interno prevé otras vías menos problemáticas a primera vista, como la revisión de disposiciones y actos nulos de pleno derecho, que parece perfectamente aplicable a las ayudas otorgadas con incumplimiento del procedimiento previsto en el artículo 88 del Tratado CE. Dicha vía resultaría probablemente menos problemática, al permitir una declaración de nulidad por parte de la misma administración sin necesidad de reunir los requisitos exigidos para la citada declaración de lesividad. Las autoridades nacionales no parecen pues haber elegido en el presente caso ni el procedimiento menos problemático ni el más pertinente de entre los que el ordenamiento jurídico interno les ofrece.”³³

Éste no es un supuesto aislado, dado que, según la Comisión Europea, España es después de Alemania el país que más procedimientos de recuperación de ayudas ilegales tiene pendientes en febrero de 2004.³⁴

3.3.2. *La coordinación, la cooperación y la responsabilidad administrativa en la gestión de los fondos europeos en España*

También en materia de gestión de fondos europeos la Ley general de subvenciones parece haber comprendido la importancia de los procedimientos de cooperación, de coordinación y de responsabilidad administrativa, por lo que ofrece soluciones que, no obstante, ya habían sido ensayadas previamente.

3.3.2.1. *La coordinación y la cooperación entre las administraciones españolas en la gestión de los fondos europeos*

En materia de coordinación entre las administraciones

32. BOE núm. 216, de 8 de septiembre de 1992.

33. TJ CE, Comisión / España, C-485/03, C-486/03, C-487/03, C-488/03, C-489/03 y C-490/03 (DOUE núm. C 21, de 24 de enero de 2004, pág. 18).

34. COMISIÓN EUROPEA, *Informe marcador de ayudas estatales*

—Actualización primavera 2004—, COM (2004) 256 final, de 20 de abril de 2004, pág. 44; de los ochenta y ocho procedimientos, cuarenta correspondían a Alemania, veinte a España, nueve a Italia, ocho a Francia, cinco a Bélgica, tres a Holanda y uno cada uno a Grecia, Austria y Portugal.

españolas, la Ley general de subvenciones otorga un papel preponderante a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). En este sentido, su artículo 45, norma estatal a la que se le atribuye el carácter básico, se refiere expresamente al “control financiero de ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios” y contiene una regulación general para todo tipo de fondos europeos en su apartado 1 conforme al cual:

“En las ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios, la Intervención General de la Administración del Estado será el órgano competente para establecer, de acuerdo con la normativa comunitaria y nacional vigente, la necesaria coordinación de controles, manteniendo a estos solos efectos las necesarias relaciones con los órganos correspondientes de la Comisión Europea, de los entes territoriales y de la Administración General del Estado.”

Del mismo modo y de forma más específica, se establece una regulación del Feoga en el artículo 45.2 de la Ley general de subvenciones conforme al cual:

“En las ayudas financiadas por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria, la Intervención General de la Administración del Estado realizará los cometidos asignados al servicio específico contemplado en el artículo 11 del Reglamento (CEE) núm. 4045/89 del Consejo de las Comunidades Europeas, de 21 de diciembre de 1989, relativo a los controles, por los estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (Feoga), sección Garantía.

“Los controles previstos en el Reglamento (CEE) núm. 4045/89 serán realizados, de acuerdo con sus respectivas competencias, por los siguientes órganos y entidades de ámbito nacional y autonómico:

“a) La Agencia Estatal de Administración Tributaria.

“b) Los órganos de control interno de las administraciones de las comunidades autónomas.

“La Intervención General de la Administración del Estado, como servicio específico para la aplicación del referido reglamento:

“a) Elaborará los planes anuales de control en coordinación con los órganos de control de ámbito nacional y autonómico.

“b) Será el órgano encargado de la relación con los servicios correspondientes de la Comisión de la Unión Europea en el ámbito del Reglamento (CEE) núm. 4045/89, centralizará la información relativa a su cumplimiento y elaborará el informe anual sobre su aplicación, según lo previsto en los artículos 9.1 y 10.1.

“c) Efectuará los controles previstos en el plan anual cuando razones de orden territorial o de otra índole así lo aconsejen.

“d) Velará por la aplicación en España, en todos sus términos, del Reglamento (CEE) núm. 4045/89.”

El artículo 45.3 de la Ley general de subvenciones contiene una habilitación expresa para que los demás órganos administrativos de control financiero interno lleven a cabo sus funciones también en relación con los fondos europeos cuando cuenten con financiación nacional, aunque en realidad esta regla sería aplicable en todos los casos, incluso en aquellos –ciertamente cada vez más escasos incluso en el ámbito agrario– en que no haya cofinanciación española:

“Los órganos de control de las administraciones públicas, en aplicación de la normativa comunitaria, podrán llevar a cabo, además, controles y verificaciones de los procedimientos de gestión de los distintos órganos gestores que intervengan en la concesión y gestión y pago de las ayudas cofinanciadas con fondos comunitarios que permitan garantizar la correcta gestión financiera de los fondos comunitarios.”

En fin, el artículo 45.4 de la Ley general de subvenciones también refuerza el control financiero y la rendición de cuentas por la IGAE y por los demás órganos administrativos españoles de control de cuentas ante las instituciones comunitarias, básicamente con la Comisión Europea y el Tribunal comunitario de Cuentas en los siguientes términos:

“La Intervención General de la Administración del Estado y los órganos de control financiero del resto de las administraciones públicas deberán acreditar ante el órgano competente los gastos en que hubieran incurrido como consecuencia de la realización de controles financieros de fondos comunitarios, a efectos de su financiación de acuerdo con lo establecido en la normativa comunitaria reguladora de gastos subvencionables con cargo a dichos fondos.”

Por otra parte, también con carácter de norma estatal básica, la disposición adicional 2.1 de la Ley general de subvenciones establece una previsión relativa a la “colaboración de la Intervención General de la Administración del Estado con otras administraciones públicas, en las actuaciones de control financiero de subvenciones”. En este caso se otorga a la IGAE una función de coordinación con los órganos autonómicos homólogos y con los demás órganos estatales del modo siguiente:

“La Intervención General de la Administración del Estado, en coordinación con los órganos de control de ámbito nacional y autonómico, elaborará un plan anual de control del Feoga-Garantía en el que se incluirán los controles a realizar por la propia Intervención General, por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y por los órganos de control interno de las comunidades autónomas.

“La Intervención General de la Administración del Estado coordinará con los órganos de control interno de las administraciones de las comunidades autónomas la

elaboración del Plan de control de fondos estructurales y de cohesión que anualmente deban acometer dentro de su ámbito de competencia. Con la finalidad de su remisión a la Comisión de la Unión Europea, formando parte del Plan de control de fondos estructurales y cohesión del Estado miembro, dichos planes serán remitidos a la Intervención General de la Administración del Estado antes del 1 de diciembre del año anterior al que se refieran.”

Asimismo, la disposición adicional 2.3 de la Ley general de subvenciones se refiere a una función que ya venía realizando de hecho la IGAE, y que consiste en establecer las pertinentes relaciones convencionales con la Intervención Financiera de la Comisión Europea para llevar a cabo un mejor control financiero interno de los fondos europeos:

“La Intervención General de la Administración del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45.1, suscribirá con los órganos de la Comisión Europea los acuerdos administrativos de cooperación previstos en la normativa comunitaria en materia de control financiero de ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a fondos comunitarios.”

Con esta regulación se confirma legalmente la doble función encomendada a la IGAE, en cuanto órgano de control financiero interno de la Administración General del Estado pero también en su calidad de órgano de coordinación de las actuaciones de las administraciones españolas en este ámbito y de colaboración entre las autoridades españolas y la Comisión Europea.

3.3.2.2. La recuperación de fondos europeos y la ventilación interna de responsabilidades financieras de las administraciones españolas

Por lo que se refiere a la recuperación de fondos europeos como consecuencia de correcciones financieras realizadas de conformidad con el Derecho comunitario, la Ley general de subvenciones establece otras causas de reintegro, distintas de la ya examinada en materia de devolución de ayudas ilegales, y que son aplicables como consecuencia de correcciones financieras de fondos europeos. Precisamente, su artículo 37, al que se confiere la naturaleza de norma estatal básica, dispone:

“También procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, en los siguientes casos:

[...]

“e) Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero previstas en los artículos 14 y 15 de esta ley, así como el incumplimiento de las obligaciones contables, registrales o de conservación de documentos cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los

fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.

“g) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, distintos de los anteriores, cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales.”

En estos supuestos, resulta de especial interés determinar la competencia del órgano administrativo para adoptar el reintegro, por lo que los apartados 2 y 3 del artículo 41 de la Ley general de subvenciones establecen:

“2. Si el reintegro es acordado por los órganos de la Unión Europea, el órgano a quien corresponda la gestión del recurso ejecutará dichos acuerdos.

“3. Cuando la subvención haya sido concedida por la Comisión Europea u otra institución comunitaria y la obligación de restituir surgiera como consecuencia de la actuación fiscalizadora, distinta del control financiero de subvenciones regulado en el título III de esta ley, correspondiente a las instituciones españolas habilitadas legalmente para la realización de estas actuaciones, el acuerdo de reintegro será dictado por el órgano gestor nacional de la subvención. El mencionado acuerdo se dictará de oficio o a propuesta de otras instituciones y órganos de la Administración habilitados legalmente para fiscalizar fondos públicos.”

También la Ley general de subvenciones reproduce una norma legal, introducida con carácter general en 1999³⁵ –aunque ya había sido aplicada en ámbitos como el agrícola mucho tiempo antes–, que procede a la ventilación interna de responsabilidades financieras de las administraciones españolas que gestionan fondos europeos. El artículo 7, al que se declara norma estatal básica, se titula “Responsabilidad financiera derivada de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea” y su tenor es el siguiente:

“1. Las administraciones públicas o sus órganos o entidades gestoras que, de acuerdo con sus respectivas competencias, realicen actuaciones de gestión y control de las ayudas financiadas por cuenta del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (secciones Orientación y

Garantía), Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Instrumento Financiero de Orientación Pesquera y Fondo de Cohesión, así como de cualesquiera otros fondos comunitarios, asumirán las responsabilidades que se deriven de dichas actuaciones, incluidas las que sobrevengan por decisiones de los órganos de la Unión Europea, y especialmente en lo relativo al proceso de liquidación de cuentas y a la aplicación de la disciplina presupuestaria por parte de la Comisión Europea.

“2. Los órganos competentes de la Administración General del Estado para proponer o coordinar los pagos de las ayudas de cada fondo o instrumento, previa audiencia de las entidades afectadas mencionadas en el apartado anterior, resolverán acerca de la determinación de las referidas responsabilidades financieras. De dichas resoluciones se dará traslado al Ministerio de Hacienda para que se efectúen las liquidaciones, deducciones o compensaciones financieras pertinentes a aplicar a las entidades afectadas.

“3. Las compensaciones financieras que deban realizarse como consecuencia de las actuaciones señaladas en el apartado anterior se llevarán a cabo por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, mediante la deducción de sus importes en los futuros libramientos que se realicen por cuenta de los citados fondos e instrumentos financieros de la Unión Europea, de acuerdo con la respectiva naturaleza de cada uno de ellos y con los procedimientos que se establezcan mediante orden conjunta de los Ministerios de Economía y de Hacienda, previo informe de los departamentos competentes.”

Ahora bien, respecto de la legislación de 1999 y de la Ley general de subvenciones, hasta el momento no se ha desarrollado el procedimiento administrativo y, por tanto, no parece que haya interés en aplicar este mecanismo especialmente apto para conseguir una más eficaz gestión de los fondos comunitarios europeos.

Obviamente, el artículo 38.3 de la Ley general de subvenciones, al tratar del reintegro de fondos, dispone: “El destino de los reintegros de los fondos de la Unión Europea tendrá el tratamiento que en su caso determine la normativa comunitaria.”

4. Jueces: el control judicial europeo y nacional de las ayudas de Estado y de los fondos europeos

El control judicial de las ayudas de Estado y de la gestión de los fondos europeos se articula de modo similar a las funciones otorgadas a la Comisión Europea y a las administraciones nacionales en uno y en otro régimen comunitario.

En efecto, en el régimen de ayudas de Estado el control judicial descansa fundamentalmente en los tribunales comunitarios, mientras que los jueces nacionales cumplen sólo una misión subsidiaria y complementaria en el control y en la aplicación por las administraciones nacionales del régimen europeo de ayudas de Estado.

En cambio, a la hora de gestionar los fondos europeos, es preponderante la intervención de las administraciones nacionales, por lo que están sometidas al control judicial nacional sin perjuicio de que para ejercer tales competencias los jueces nacionales puedan utilizar el reenvío prejudicial y a pesar de que la misma coordinación y el control ejercido por la Comisión Europea sobre los fondos comunitarios (el reparto de fondos, la interpretación de los requisitos de su percepción, las correcciones financieras, etc.) estén sometidos al control de los tribunales comunitarios.

4.1. El control judicial del régimen comunitario de ayudas de Estado

El régimen comunitario de ayudas de Estado está sometido plenamente al control jurisdiccional. Ahora bien, las relaciones que surgen, básicamente, entre la Administración nacional que concede la ayuda estatal, la Comisión Europea que controla la aplicación del régimen comunitario, la empresa beneficiaria y la empresa competidora, quedan sujetas, según los casos, al control de los tribunales comunitarios –generalmente cuando interviene la Comisión Europea a la hora de decidir la legalidad y la incompatibilidad de una ayuda o cuando la misma Comisión Europea demanda a un Estado miembro por no ajustarse al régimen comunitario de ayudas– o a los tribunales nacionales –especialmente cuando las empresas beneficiarias o las competidoras impugnen la concesión de la ayudas o su recuperación por las administraciones.³⁶

4.1.1. El régimen de ayudas de Estado y los tribunales comunitarios: control de legalidad de las instituciones europeas y control del incumplimiento de las autoridades nacionales

La aplicación del régimen de ayudas de Estado ha sido uno de los ámbitos tradicionales de control de los tribunales comunitarios y se manifiesta a través del control de la legalidad de la actuación de la Comisión Europea (generalmente, mediante recursos de anulación), en los procedimientos seguidos ante el incumplimiento por las autoridades nacionales de las decisiones de la Comisión Europea (recurso por incumplimiento) y,

35. Artículo 44 de la Ley 55/1999, de medidas fiscales, administrativas y del orden social para el año 2000 (BOE núm. 312, de 30 de diciembre).

36. Con más detalle trato estas cuestiones en mi artículo “Subvenciones bajo sospecha. La posición de las empresas en el régimen comunitario euro-

peo de las ‘ayudas de Estado’: Entre la Comisión Europea y las administraciones nacionales”, en *La Ley* núms. 5286 y 5287, de 10 y 11 de abril de 2001, págs. 1-9 y 1-8, respectivamente.

de manera especial, como consecuencia de los reenvíos prejudiciales de los jueces nacionales (cuestiones prejudiciales). Estas vías han permitido que los tribunales comunitarios elaboren una amplia jurisprudencia sobre el concepto de ayuda, respecto de los procedimientos de control y devolución de ayudas y sobre el alcance de los poderes de control de los jueces nacionales.

Tanto el Tribunal de Justicia como el Tribunal de Primera Instancia conocen de los recursos planteados, fundamentalmente, por las autoridades nacionales y por los particulares (empresas beneficiarias y empresas competidoras) frente a la actuación de la Comisión Europea. Se trata, por lo general, de recursos de anulación formulados contra decisiones de la Comisión Europea que constatan la ilegalidad de una ayuda y que declaran su incompatibilidad con el mercado común.

Por lo que se refiere al reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, hasta ahora y básicamente cuando las autoridades nacionales están representadas por el Gobierno central –el Reino de España, la República francesa, etc.– el recurso es examinado por el Tribunal de Justicia y no se plantea problema alguno de legitimación activa; en cambio, cuando son otras las autoridades que impugnan, por ejemplo los poderes territoriales descentralizados (Cantabria, Valonia, Flandes, Toscana, etc.) de los asuntos conoce el Tribunal de Primera Instancia y casi siempre se examina previamente la legitimación activa del recurrente.³⁷

Como resultado de este control jurisdiccional, los tribunales comunitarios han establecido el alcance del concepto de ayuda de Estado, las relaciones de cooperación leal entre la Comisión y las administraciones nacionales y los principios generales del procedimiento administrativo (motivación, seguridad jurídica, confianza legítima, etcétera).

También son frecuentes los recursos por incumplimiento seguidos contra los distintos estados miembros que vulneran el régimen de las ayudas. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que la Comisión Europea tiene a su disposición un procedimiento especial tal como lo enuncia el artículo 88.2 del Tratado CE, que constituye una variante del procedimiento general por incumplimiento, para llevar a las autoridades nacionales ante el Tribunal de Justicia.

Por lo general, estos recursos terminan con una sentencia declarativa del Tribunal comunitario en la que se constata el incumplimiento por las autoridades nacionales. A partir de la nueva redacción dada por el Tratado de Maastricht, el artículo 228.2 del Tratado CE permite

que, a propuesta de la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia imponga a los estados miembros el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva hasta que las autoridades nacionales cumplan la sentencia declarativa del incumplimiento (por ejemplo, recuperando todas las ayudas ilegales e incompatibles concedidas a las empresas).

4.1.2. Las ayudas de Estado, los tribunales nacionales y los reenvíos prejudiciales al Tribunal de Justicia

Los poderes del juez nacional en materia de ayudas de Estado son especialmente limitados y se reducen a vigilar lo dispuesto en el artículo 88.1.3, *in fine*, del Tratado CE. Este alcance limitado de los poderes del juez nacional ha circunscrito los problemas jurídicos planteados por vía prejudicial a la determinación del concepto de ayuda de Estado en la medida en que es presupuesto para aplicar el referido artículo del Tratado CE y al alcance de los poderes del juez ante el incumplimiento por las autoridades nacionales de la suspensión de la ejecución.

Estos dos aspectos están presentes, por ejemplo, en la Sentencia de 15 de julio de 2004, *Pearle BV*, donde el Tribunal de Justicia, requerido por un tribunal holandés, recordó:

“Incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales proteger los derechos de los justiciables frente a un posible incumplimiento, por parte de las autoridades nacionales, de las obligaciones que se derivan del artículo 93, apartado 3, del Tratado para los estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de noviembre de 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, Rec. p. I-5505, apartado 12, y de 16 de diciembre de 1992, *Lornoy y otros*, C-17/91, Rec. p. I-6523, apartado 30). Para poder determinar si una medida estatal ha sido adoptada infringiendo dicha disposición, el órgano jurisdiccional nacional puede verse obligado a interpretar el concepto de ayuda contemplado en el artículo 92, apartado 1, del Tratado (véanse las sentencias *Steinike & Weinlig*, antes citada, apartado 14; de 30 de noviembre de 1993, *Kirsammer-Hack*, C-189/91, Rec. p. I-6185, apartado 14, y *SFEI y otros*, antes citada, apartado 49). La obligación de notificar y la prohibición de ejecutar las ayudas, previstas en el artículo 93, apartado 3, del Tratado, se refieren, en efecto, a los proyectos dirigidos a conceder o a modificar ayudas en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado.”³⁸

Esta vía es la que ha permitido que el Tribunal de Justicia profundice en el alcance, por ejemplo, del con-

37. TJ CE, autos de 21 de marzo de 1997, *Région wallonne / Comisión*, C-95/97 (Rec. p. I-1787, apartado 6), y de 1 de octubre de 1997, *Regione Toscana / Comisión* (C-180/97, Rec. p. I-5245, apartado 6); TPI CE, Sentencia de 30 de abril de 1998, *Vlaams Gewest / Comisión* (T-214/95, Rec. p. II-717, apartado 28)

y auto de 16 de junio de 1998, *Comunidad Autónoma de Cantabria / Consejo* (T-238/97, Rec. p. II-2271, apartado 42).

38. TJ CE, Sentencia de 15 de julio de 2004, *Pearle BV y otros* (C-345/02, Rec. p. I, apartado 31).

cepto de ayuda de Estado en relación con los servicios públicos; pero también ha ofrecido una vía de particular importancia a la hora de asegurar la efectiva aplicación del régimen comunitario de ayudas de Estado.

4.2. El control judicial de la gestión de los fondos europeos

En el control por los tribunales de la gestión de los fondos europeos se invierte el papel de los jueces comunitarios y nacionales respecto del régimen de ayudas de Estado. En materia de gestión de fondos europeos, dado su carácter preferentemente descentralizado, el control jurisdiccional más frecuente es el que corresponde a los jueces nacionales en su tarea de control de la gestión de las administraciones nacionales, sin perjuicio de que al tener que aplicar legislación europea puedan recurrir por vía prejudicial al Tribunal de Justicia. En cambio, los tribunales comunitarios quedan relegados a un segundo plano como tribunales administrativos para resolver litigios entre la Comisión Europea y las administraciones nacionales (por ejemplo, decisiones de liquidación de cuentas) y sólo en contados casos para atender impugnaciones directas de particulares beneficiarios de ayudas gestionadas directamente por la Comisión Europea.

4.2.1. El control por los tribunales comunitarios de la gestión de los fondos europeos

El control de la gestión de los fondos europeos por los tribunales comunitarios se limita a las relaciones entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales, y sólo en casos muy particulares se ocupa de algunos proyectos financiados directamente por la Comisión Europea.

Por lo que se refiere al control de la gestión directa de determinados proyectos subvencionados directamente por la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia y, en casación, el Tribunal de Justicia, actúan como jueces contencioso-administrativos, resolviendo controversias, por ejemplo, sobre el reintegro decidido por la Comisión Europea de fondos mal gestionados. De este control se han deducido principios básicos de la actuación administrativa como el deber de motivación, la proporcionalidad, la seguridad jurídica y la protección de la confianza legítima.

Así, por ejemplo, en la Sentencia de 14 de septiembre de 2004 el Tribunal de Primera Instancia enjuició la legalidad de una decisión de la Comisión por la que se ordenaba el reembolso de la cantidad anticipada por la Comisión para la financiación, a través del FEDER, de una feria internacional en el sector textil en Capri. En esta sentencia se examinaron las relaciones entre la Comisión y los beneficiarios de las ayudas, y el Tribunal

comunitario puntualizó:

“Según jurisprudencia consolidada, los solicitantes y los beneficiarios de ayudas asumen una obligación de información y de lealtad, que les exige asegurarse de que proporcionan a la Comisión información fiable que no pueda inducirla a error, pues de otro modo el sistema de control y comprobación establecido para verificar si se han cumplido los requisitos de concesión de la ayuda no podría funcionar correctamente (Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de octubre de 2002, Astipesca / Comisión, T-180/00, Rec. p. II-3985, apartado 93, y la jurisprudencia que allí se cita).”³⁹

4.2.2. El control por los jueces nacionales de la gestión de los fondos europeos por las administraciones nacionales y el reenvío prejudicial

La gestión de los fondos europeos, en especial del Feoga-Garantía, por las autoridades nacionales se ha encomendado básicamente a las administraciones nacionales, por lo que el control judicial corresponde de manera clara a los jueces nacionales que en ocasiones han recurrido al reenvío prejudicial para obtener un pronunciamiento sobre la validez o la interpretación de las normas comunitarias aplicables.

Así, por ejemplo, en la Sentencia de 19 de septiembre de 2002 el Tribunal de Justicia responde a un reenvío prejudicial del Tribunal Supremo austriaco sobre la validez y la interpretación del Reglamento (CEE) núm. 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. En el asunto principal la Administración austriaca reclamaba de un agricultor, Martin Huber, que devolviese las subvenciones percibidas por haber utilizado fungicidas prohibidos, tal como establecían unas directrices especiales para el programa austriaco de fomento de una agricultura extensiva y compatible con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural que no le habían comunicado. A estos efectos, el Tribunal de Justicia razonó su respuesta en estos términos:

“A este respecto, según reiterada jurisprudencia, siempre que el Derecho comunitario, incluidos los principios generales de éste, carezca de normas comunes, la ejecución de una normativa comunitaria por las autoridades nacionales competentes deberá atenerse a las normas de procedimiento y de forma establecidas en el Derecho del Estado miembro de que se trate. No obstante, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la utilización de las normas nacionales sólo es posible en

39. TPI CE, Sentencia de 14 de septiembre de 2004, Associazione Consorzi Tessili (Ascontex) / Comisión (T-290/02, Rec. p. II).

la medida necesaria para la ejecución de las disposiciones de Derecho comunitario y siempre que la aplicación de dichas normas nacionales no menoscabe el alcance y la eficacia del referido Derecho comunitario, incluidos los principios generales de éste (véase, en particular, la Sentencia de Flemmer y otros, antes citada, apartado 55).⁴⁰

Asimismo, el Tribunal de Justicia se pronunció en la Sentencia de 8 de enero de 2002 respecto de un reenvío prejudicial procedente de un tribunal holandés que preguntaba sobre el alcance de la competencia de las autoridades nacionales para indemnizar a los ganaderos de bovinos y para determinar el importe de la indemnización por el sacrificio de terneros británicos ordenado en el marco de la crisis de la encefalopatía espongiforme bovina. El Tribunal de Justicia consideró, por una parte, que las autoridades holandesas tenían competencia para ordenar el sacrificio de terneros originarios del Reino Unido presentes en su territorio, y para adoptar una medida de indemnización accesoria a la medida que imponía el sacrificio de los animales; en cambio, el Tribunal comunitario precisó que la reglamentación comunitaria se oponía a que, una vez que está en vigor un reglamento comunitario que resulte aplicable, el importe de la indemnización que ha de pagarse a los ganaderos se fije con arreglo a las disposiciones nacionales.⁴¹

4.3. Jueces, control de ayudas de Estado y gestión de fondos europeos en España

La experiencia del control jurisdiccional desde un punto de vista español es muy reveladora. Por una parte, los tribunales españoles no han sido muy activos en cuanto se refiere al control del régimen comunitario de ayudas de Estado, probablemente como consecuencia de su complejidad técnica. Por otra parte, en cambio, la gestión de los fondos europeos en España ha aumentado la jurisprudencia elaborada por los tribunales españoles, incluido la del Tribunal Constitucional, que ha tenido que determinar a quién correspondía la competencia constitucional, si al Estado o a las comunidades autónomas, para la gestión de los fondos europeos.

4.3.1. El régimen de ayudas de Estado españolas ante los tribunales comunitarios y ante los jueces españoles

El control jurisdiccional del régimen de ayudas de Estado por los tribunales comunitarios y por los tribunales españoles puede ilustrarse con varios recursos de

anulación interpuestos ante el Tribunal de Justicia y ante el Tribunal de Primera Instancia, un recurso por incumplimiento y algunas de las cuestiones prejudiciales.

En efecto, el Tribunal de Justicia acaba de desestimar, por Sentencia de 11 de noviembre de 2004, el recurso de anulación presentado por España contra la Decisión 2003/293/CE de la Comisión sobre ayudas al sector agrario tras el alza de los precios de los carburantes ante los débiles argumentos y evasivas de la defensa española por la concesión de beneficios fiscales en la transmisión de explotaciones agrarias y la bonificación de préstamos y garantías para los agricultores.⁴²

También el Tribunal de Justicia ha desestimado en la Sentencia de 14 de octubre de 2004 el recurso de anulación formulado por España contra la Decisión 2002/411/CE de la Comisión, de 12 de marzo, relativa a la ayuda del Principado de Asturias en favor de los productores de leche de vaca. En este caso la Comisión Europea había declarado ilegales las ayudas del Gobierno regional asturiano consistentes en una bonificación de los tipos de interés de los préstamos suscritos para financiar la adquisición de cuotas lecheras y, asimismo, el Tribunal de Justicia reiteró su jurisprudencia sobre las limitaciones de las autoridades nacionales para intervenir en ámbitos sometidos a la competencia exclusiva de la Comunidad Europea, como es el caso de la política agrícola comunitaria:

“Conforme a reiterada jurisprudencia, cuando la Comunidad haya establecido una organización común de mercado en un determinado sector, es la Comunidad quien ha de buscar soluciones a los problemas planteados en el ámbito de la política agraria común. Por consiguiente, los estados miembros han de abstenerse de adoptar cualquier medida unilateral en dicho ámbito, por más que pueda servir de apoyo a la política común de la Comunidad (véanse las sentencias, antes citadas, Comisión / Francia [216/84], apartado 18; Italia / Comisión [C-86/89], apartado 19, y Zoni [90/86], apartado 26).

[...]

“Como se ha señalado en el apartado 20 de la presente sentencia, sólo son legales las ayudas expresamente autorizadas por el Reglamento núm. 3950/92. Esta legalidad no depende de los efectos que pueda tener dicha ayuda en el funcionamiento del mercado de la leche y de los productos lácteos. Por consiguiente, si no está expresamente autorizada por dicho reglamento tal ayuda es ilegal, aun cuando no pueda distorsionar el funcionamiento del referido mercado.”⁴³

Y también, prácticamente por las mismas razones, el

40. TJ CE, Sentencia de 19 de septiembre de 2002, Huber (C-336/00, Rec. p. I-7699, apartado 61).

41. TJ CE, Sentencia de 8 de enero de 2002, H. van den Bor BV (C-428/99, Rec. p. I-127).

42. TJ CE, Sentencia de 11 de noviembre de 2004, España / Comisión (ayudas

a los agricultores por alza del precio de los carburantes) (C-73/03, Rec. p. I).

43. TJ CE, Sentencia de 14 de octubre de 2004, España / Comisión (ayuda a los productores asturianos de leche de vaca) (C-173/02, Rec. p. I, apartados 19 y 31).

Tribunal de Justicia desestimó en su Sentencia de 19 de septiembre de 2002 un recurso de anulación planteado por España contra la Decisión 2000/237/CE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1999, relativa al régimen de ayudas ejecutado por España en favor de las producciones hortícolas con destino a la transformación industrial en Extremadura en la campaña de 1997-1998.⁴⁴

En cambio, la Sentencia de 14 de septiembre de 2004 estimó el recurso formulado por España contra la Decisión 2002/935 de la Comisión relativa a la ayuda al Grupo de Empresas Álvarez (GEA) al apreciar el Tribunal de Justicia un error de hecho, pues la Comisión Europea no había tenido en cuenta que las autoridades españolas, en este caso la Agencia Tributaria, habían iniciado varios procedimientos de embargo de bienes inmuebles y de una cuenta bancaria de GEA y de un crédito frente al Tesoro Público. A juicio del Tribunal de Justicia, la Comisión “no podía considerar de forma general que ‘el Reino de España no había adoptado las medidas previstas por la normativa española (procedimientos ejecutivos separados) para evitar que las empresas continuaran su actividad sin cumplir sus obligaciones fiscales y de seguridad social’, y deducir que ‘el comportamiento del Estado no permite en modo alguno concluir que actuó como un acreedor privado diligente que hace todo lo posible por recuperar al menos una pequeña parte de los impuestos y de las cotizaciones adeudados.’”⁴⁵

Asimismo, cada vez es más frecuente la impugnación por organismos territoriales españoles de decisiones de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado de las que, por lo general, conoce el Tribunal de Primera Instancia. Así, por ejemplo, en su Sentencia de 5 de agosto de 2003, el Tribunal de Primera Instancia desestimó sendos recursos formulados por P & O European Ferries (Vizcaya), S.A. y por la Diputación Foral de Vizcaya contra la Decisión 2001/247 de la Comisión relativa al régimen de ayudas ejecutado por España en favor de la compañía marítima Ferries Golfo de Vizcaya mediante un acuerdo en el que había participado tanto la Diputación como la Consejería vasca de Comercio y Turismo que adquirieron 26.000 bonos de viaje en la línea marítima Bilbao-Portsmouth por un importe de 911.800.000 pesetas para un período de tres años (marzo de 1993 a marzo de 1996), así como un nuevo contrato para el período de 1995 a 1998. Después de haber rechazado pormenorizadamente los distintos motivos de

impugnación, el Tribunal de Primera Instancia dedujo las consecuencias de las ayudas ilegales, es decir, las que no han sido notificadas previamente a la Comisión en cuanto se refiere a la devolución y a su motivación:

“Es necesario recordar que la supresión de una ayuda estatal concedida ilegalmente por vía de recuperación es la consecuencia lógica de la comprobación de su ilegalidad (Sentencia de 21 de marzo de 1990, Bélgica / Comisión, antes citada, apartado 66). En efecto, la obligación del Estado de suprimir una ayuda que la Comisión considera incompatible con el mercado común tiene por objeto restablecer la situación anterior (Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de abril de 1995, Comisión / Italia, C-350/93, Rec. p. I-699, apartado 21, y de 17 de junio de 1999, Bélgica / Comisión, C-75/97, Rec. p. I-3671, apartado 64).

“Así, por lo que se refiere a la obligación de la Comisión de motivar una decisión que ordene la recuperación de una ayuda ilegal, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, en materia de ayudas de Estado, cuando, en contra de lo dispuesto en el artículo 88 de la CE, apartado 3, la subvención proyectada haya sido ya entregada, la Comisión, que puede requerir a las autoridades nacionales para que ordenen la devolución, no está obligada a exponer motivos específicos que justifiquen el ejercicio de esa facultad (sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, España / Comisión, asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92, Rec. p. I-4103, apartado 78; de 17 de junio de 1999, Bélgica / Comisión, antes citada, apartado 82, y sentencia CETM / Comisión, antes citada, apartado 172).”⁴⁶

En fin, una muestra de la saga de las vacaciones fiscales vascas la constituyen las sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 2004 que desestiman sendos recursos de casación planteados por Demesa (filial española de Daewoo) y Ramondín, junto con la Diputación Foral de Álava, contra las respectivas sentencias de 6 de marzo de 2002 del Tribunal de Primera Instancia que confirmaban la legalidad de las decisiones de la Comisión Europea que declaraban ilegales e incompatibles las ayudas concedidas a las referidas empresas (3,9 millones de euros a Demesa para instalar una fábrica de frigoríficos y 10,4 millones de euros a Ramondín por trasladar sus instalaciones de Logroño a Álava).⁴⁷

Las denuncias de tales ayudas llegaron a la Comisión a través de la Asociación Nacional de Fabricantes de

44. TJ CE, Sentencia de 19 de septiembre de 2002, España / Comisión (ayudas al sector hortícola en Extremadura) (C-113/00, Rec. p. I-7601, apartado 73).

45. TJ CE, Sentencia de 14 de septiembre de 2004, España / Comisión (ayudas a GEA y VANOSA) (C-276/02, Rec. p. I, apartado 36); no obstante, el abogado general Miguel Poiares Maduro había sido menos benevolente con el Gobierno español al considerar que se apreciaba falta de eficacia y de diligencia en su comportamiento como “acreedor privado hipotético” (apartados 41 a 44 de las conclusiones, de 1 de abril de 2004).

46. TPI CE, Sentencia de 5 de agosto de 2003, P & O European Ferries (Vizcaya), S.A. y Diputación Foral de Vizcaya / Comisión (T-116/01 y T-118/01, Rec. p. II, apartados 223-224).

47. TJ CE, Sentencia de 11 de noviembre de 2004, Demesa y Diputación Foral de Álava / Comisión (C-183/02P y C-187/02P, Rec. p. I); y Sentencia de 11 de noviembre de 2004, Ramondín y Diputación Foral de Álava / Comisión (C-186/02P y C-188/02P, Rec. p. I).

Electrodomésticos de Línea Blanca y del Consejo Europeo de la Construcción de Electrodomésticos en el asunto Demesa; mientras que en el caso de Ramondín fue el propio presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja quien denunció el traslado a Laguardia de la empresa fabricante de cápsulas para precintar botellas de vino radicada en Logroño.

En ambas sentencias el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación. Probablemente el razonamiento más importante del Tribunal de Justicia se recoge en la sentencia en la que rechaza la vulneración del principio de confianza legítima invocado por Demesa, la empresa beneficiaria de las ayudas, en los términos siguientes:

“Habida cuenta del carácter imperativo del control de las ayudas estatales que con arreglo al artículo 93 del Tratado efectúa la Comisión, las empresas beneficiarias de una ayuda sólo pueden, en principio depositar una confianza legítima en la validez de la ayuda cuando ésta se conceda con observancia del procedimiento que prevé dicho artículo, y, por otra parte, que, en circunstancias normales, todo agente económico diligente debe poder comprobar si ha sido observado dicho procedimiento (sentencia de 20 de septiembre de 1990, Comisión / Alemania, C-5/89, Rec. p. I-3437, apartado 14; de 14 de enero de 1997, España / Comisión, C-169/95, Rec. p. I-135, apartado 51, y de 20 de marzo de 1997, Alcan Deutschland, C-24/95, Rec. p. I-1591, apartado 25).

“En particular, cuando se ejecuta una ayuda sin notificación previa a la Comisión, de modo que es ilegal en virtud del artículo 93, apartado 3, del Tratado, el beneficiario de la ayuda no puede, en ese momento, depositar una confianza legítima en la legalidad de la concesión de dicha ayuda (Sentencia Alcan Deutschland, antes citada, apartado 30 y 31).”⁴⁸

Por lo que se refiere a los procedimientos por incumplimiento es significativo recordar que ya en su Sentencia de 26 de junio de 2003 el Tribunal de Justicia había declarado que el Reino de España había incumplido las obligaciones de la Decisión 2000/131 de la Comisión Europea por la que se declaraba que la ayuda estatal concedida por España en favor de los astilleros de titularidad pública era ilegal e incompatible con el mercado común y exigía la devolución de 110.892.743,38 euros “con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional”. Dados los débiles motivos de impugnación del Gobierno español, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso basándose, sustancialmente, en los siguientes fundamentos:

“Cabe recordar que, según jurisprudencia reiterada,

la supresión de una ayuda ilegal mediante su recuperación es la consecuencia lógica de la declaración de su ilegalidad, consecuencia que no puede depender de la forma en que la ayuda fue otorgada (véanse, en particular, las sentencias de 10 de junio de 1993, Comisión / Grecia, C-183/91, Rec. p. I-3131, apartado 16, y Comisión / Portugal, antes citada, apartado 38).

“Es asimismo jurisprudencia reiterada que, cuando la decisión de la Comisión por la que se exige la supresión de una ayuda de Estado incompatible con el mercado común no haya sido objeto de recurso directo o se haya desestimado dicho recurso, el único motivo que un Estado miembro puede invocar en su defensa contra un recurso por incumplimiento, interpuesto por la Comisión con arreglo al artículo 88 de la CE, apartado 2, es la imposibilidad absoluta de ejecutar correctamente la decisión (véanse las sentencias de 4 de abril de 1995, Comisión / Italia, C-348/93, Rec. p. I-673, apartado 16; de 22 de marzo de 2001, Comisión / Francia, C-261/99, Rec. p. I-2537, apartado 23, y de 2 de julio de 2002, Comisión / España, C-499/99, Rec. p. I-6031, apartado 21).

“El hecho de que un Estado miembro sólo pueda invocar contra tal recurso la existencia de una imposibilidad absoluta de ejecución no impide que el Estado que, al ejecutar una decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado, encuentre dificultades imprevistas o imprevisibles o advierta consecuencias no contempladas por la Comisión, someta estos problemas a la apreciación de esta última, proponiendo las modificaciones apropiadas de la decisión de que se trate. En tal caso, la Comisión y el Estado miembro, con arreglo a la norma que impone a los estados miembros y a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal, que inspira principalmente el artículo 10 de la CE, deben colaborar de buena fe para superar las dificultades dentro del pleno respeto a las disposiciones del Tratado, especialmente las relativas a las ayudas (véanse las sentencias, antes citadas, de 4 de abril de 1995, Comisión / Italia, C-350/93, apartado 16, y Comisión / Francia, apartado 24; de 3 de julio de 2001, Comisión / Bélgica, C-378/98, Rec. p. I-5107, apartado 31, y Comisión / España, antes citada, apartado 24).”⁴⁹

El examen por los tribunales españoles de litigios a los que resulta aplicable el régimen comunitario de ayudas de Estado resulta más bien excepcional. Es decir, sólo en algunos casos los jueces españoles tienen ocasión de pronunciarse al respecto y cuando lo hacen no siempre demuestran un conocimiento profundo del régimen europeo.⁵⁰ Por esa razón son escasas aunque especialmente signi-

48. TJ CE, Sentencia de 11 de noviembre de 2004, Demesa, antes citada, apartados 44 y 45.

49. TJ CE, Sentencia de 26 de junio de 2003, Comisión / España (incumplimiento de la obligación de recuperar ayudas a los astilleros públicos) (C-404/00, Rec. p. I-6695, apartados 44 a 46).

50. En otras sentencias, sin embargo, el Tribunal Supremo se muestra especialmente cuidadoso y atento a aplicar las normas comunitarias como demuestra, por ejemplo, su Sentencia de 11 de junio de 2001 (Sala 3.ª, Sección 3.ª, recurso núm. 117/2000, ponente: Campos Sánchez-Bordona) sobre los denominados costes de la transición a la competencia en el sector

ficativas las cuestiones prejudiciales planteadas por jueces españoles sobre el régimen comunitario de ayudas de Estado.

No obstante, el Tribunal de Justicia se pronunció en la sentencia el 15 de marzo de 1994 y a requerimiento de la Audiencia Territorial de Valencia respecto de un litigio que enfrentaba al Banco de Crédito Industrial (que había sido sustituido por el Banco Exterior de España) con el Ayuntamiento de Valencia por las liquidaciones del impuesto municipal de radicación. En este caso, el Tribunal de Justicia distinguió claramente entre las “ayudas existentes”, que eran precisamente las que constituían el objeto de la controversia ante el Tribunal valenciano por haber sido establecidas antes de la adhesión de España en 1985 y que, por tanto, no estaban sometidas a la obligación de la notificación previa, y las ayudas nuevas que hubiesen requerido su notificación a la Comisión Europea.⁵¹

En cambio, el procedimiento prejudicial instado por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con las denominadas “vacaciones fiscales vascas”, adoptadas por las diputaciones forales, fue archivado antes de que se pronunciase sentencia y a pesar de que ya se había pronunciado el abogado general en sus conclusiones considerando que, efectivamente, se trataba de ayudas de Estado ilegales.⁵²

4.3.2. La gestión de los fondos europeos ante los tribunales comunitarios y españoles

El control de la gestión de los fondos europeos en España se reparte entre los tribunales comunitarios y los tribunales españoles; y de estos últimos debe destacarse la labor realizada por el Tribunal Constitucional con el fin de dirimir conflictos entre la Administración del Estado y las comunidades autónomas.

4.3.2.1. Los tribunales comunitarios y la gestión de fondos europeos en España: la liquidación de cuentas

En la última década han sido muy frecuentes los litigios entre España y la Comisión Europea por lo que se refiere a la liquidación de cuentas, fundamentalmente, del Feoga-Garantía. El Tribunal de Justicia ha desestimado, por regla general, los numerosos recursos que se han planteado contra reclamaciones de la Comisión Europea de cantidades importantes a las autoridades españolas por incumplimiento de las normas sobre la gestión de los fondos europeos.

Por referirse a un ejemplo reciente, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2004 resuelve un recurso de anulación presentado por España contra la

Decisión de la Comisión por la que se excluían de la financiación por el Feoga-Garantía los gastos de los ejercicios 1996 a 1998. La naturaleza y la cuantía de los reintegros reclamados eran, en síntesis, los siguientes: en las ayudas a la producción de aceite de oliva en 1997 y 1998 se aplicó una corrección del cinco por ciento de los gastos por un total de 11.826.116.171 pesetas; las ayudas al consumo del aceite de oliva fueron objeto de una corrección del diez por ciento de los gastos declarados en 1996 por un importe de 832.182.856 pesetas; las correcciones por haber sobrepasado España la cantidad de referencia de la cuota láctea, contabilizándose una tasa suplementaria de 8.020.335.291 pesetas, suponían en concepto de intereses de demora 2.426.259.870 pesetas; en el sector de los cultivos herbáceos se sobrepasaron las superficies básicas en Aragón, Castilla y León, y País Vasco, por lo que se aplicó una corrección de 27.823.775.209 pesetas; en fin, respecto de Andalucía la Comisión exigió la devolución de 2.668.866.704 pesetas por la falta de controles sobre el terreno del régimen de cultivos herbáceos.

El Tribunal de Justicia examinó pormenorizadamente cada una de las correcciones anteriores deteniéndose en el cumplimiento por las autoridades españolas de las distintas obligaciones comunitarias (registro oleícola, fichero informatizado, etc.), así como la cuantía de la corrección aplicada (cinco por ciento, diez por ciento, etc., de la ayuda total al sector). El Tribunal comunitario estimó el recurso únicamente en relación con la tasa suplementaria en el sector de la leche al no haber utilizado la Comisión una base jurídica apropiada. Por lo demás, en esta sentencia el Tribunal de Justicia reiteró su jurisprudencia, conforme a la cual:

“La gestión de la financiación del Feoga descansa principalmente en las administraciones encargadas de velar por el estricto respeto de las normas comunitarias. Este régimen, basado en la confianza entre las autoridades nacionales y comunitarias, no conlleva ningún control sistemático por parte de la Comisión para la que, además, sería materialmente llevarlo a cabo. Tan sólo el Estado miembro está en condiciones de conocer y determinar con precisión los datos necesarios para la elaboración de las cuentas del Feoga, ya que la Comisión no goza de la inmediatez necesaria para obtener de los agentes económicos la información que necesita (sentencias de 1 de octubre de 1998, Irlanda / Comisión, C-238/96, Rec. p. I-5801, apartado 30, y de 24 de enero de 2002, Francia / Comisión, C-118/99, Rec. p. I-747, apartado 37).”⁵³

En otros casos algunas regiones españolas han preten-

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

52. Conclusiones del abogado general Antonio Saggio, de 1 de julio de 1999

(C-400/97, C-401/97 y C-402/97).

53. TJ CE, Sentencia de 7 de octubre de 2004, España / Comisión (liquidación de cuentas del Feoga) (C-153/01, Rec. p. I, apartado 133).

dido actuar autónomamente ante los tribunales comunitarios respecto de las relaciones que de modo habitual mantienen el Gobierno central español y las instituciones europeas. No obstante, los resultados suelen ser bastante desesperanzadores. Así lo confirma, por ejemplo, el auto, de 13 de julio de 2004, del Tribunal de Primera Instancia que declara la inadmisibilidad del recurso planteado por la Comunidad Autónoma de Andalucía contra un informe del director general de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) referido a las investigaciones sobre las irregularidades en la financiación del Feoga-Garantía de la venta de aceite de oliva de repaso como aceite de oliva virgen en las que estaría implicada la Consejería andaluza de Agricultura;⁵⁴ el Tribunal comunitario considera que en este supuesto el controvertido informe final de la OLAF no es un acto que sea susceptible de recurso de legalidad por no producir efectos jurídicos vinculantes.

En los pocos casos de los que han conocido los tribunales comunitarios referidos a la gestión directa por la Comisión de fondos europeos se ha puesto de manifiesto la necesidad, incluso en estos supuestos, de mantener una estrecha cooperación con las autoridades nacionales. Así, por ejemplo, en las correcciones individuales aplicadas en la gestión de proyectos individuales financiados por el Fondo Social Europeo o por el Feoga-Orientación “se considera un requisito sustancial de forma ofrecer al Estado miembro interesado la posibilidad de presentar sus observaciones antes de que se reduzca una ayuda”.⁵⁵

4.3.2.2. El Tribunal Constitucional español y los conflictos de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en la gestión de fondos europeos

La Sentencia 79/1992, de 28 de mayo, el Tribunal Constitucional, relativa a la instrumentación de ayudas del Feoga-Garantía, constituye un hito jurisprudencial en la determinación del reparto constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en la gestión de los fondos europeos.⁵⁶ En virtud de esta sentencia, el Tribunal Constitucional resolvió quince conflictos de competencias planteados, fundamentalmente, por Cataluña y por el País Vasco, en relación con la aplicación del Feoga-Garantía. La doctrina constitucional relativa a las subvenciones que se aplica es la que se recogía previamente en la Sentencia 13/1992 conforme a la cual:

“La gestión de los fondos destinados al fomento de las

actividades del sector consignados en los presupuestos generales del Estado corresponde, por regla general, a las comunidades autónomas, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante convenios, sin consignarlos en favor de ningún organismo intermediario. Esta regla puede ser excepcionada, sin embargo, de manera que se proceda a la gestión centralizada de los fondos por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, cuando resulte imprescindible, para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector. En todo caso, la procedencia de esta gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.”⁵⁷

En la Sentencia 128/1999, el Tribunal Constitucional, a requerimiento de Cantabria frente al Estado, reiteró su jurisprudencia y a estos efectos precisó en relación con la gestión en España del Feoga-Orientación:

“Estos principios generales no resultan alterados por el hecho de que las ayudas sobre las que se traba el conflicto dispongan de financiación comunitaria a través de la Sección Orientación del Feoga (artículo 2.2 del Reglamento (CEE) núm. 2328/1991), pues, las normas para resolver este conflicto habrán de ser ‘exclusivamente las de Derecho interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, ya que como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (STC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991 y 236/1991), la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y, las comunidades autónomas, criterios que [...] no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias’ (STC 79/1992.1).”⁵⁸

Obviamente, en estos casos y aun cuando sea necesario tener en cuenta el contexto jurídico comunitario europeo e incluso sea preciso aplicar normas europeas, el Tribunal Constitucional se resiste a plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia que podría aclarar la mejor forma de gestionar los fondos europeos en España.

54. TPI CE, auto, de 13 de julio de 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía / Comisión (T-29/03, Rec. p. II).

55. TJ CE, Sentencia de 12 de febrero de 2004, Hortiplant, SAT / Comisión (C-330/01P, Rec. p. I, apartado 33).

56. TC (Pleno), Sentencia 79/1992, de 28 de mayo, sobre instrumentación de ayudas del Feoga-Garantía (ponente: Rodríguez Bereijo).

57. TC (Pleno), Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, relativa a las subvenciones recogidas en los presupuestos generales del Estado y las competencias de Cataluña (ponente: Tomás y Valiente), FJ 2.

58. TC (Pleno), Sentencia 128/1999, de 1 de julio, sobre cofinanciación de acciones estructurales agrarias en Cantabria (ponente: Casas Baamonde).

4.3.2.3. Los jueces españoles y el control contencioso-administrativo de la gestión de los fondos europeos en España

A los tribunales ordinarios españoles corresponde el control de la legalidad de la instrumentación de las ayudas comunitarias y su aplicación en los casos particulares. Por una parte, los distintos tribunales españoles controlan la reglamentación española de gestión de los fondos europeos aplicando como parámetros de control tanto la legislación comunitaria como la nacional. Asimismo, en los casos concretos deben determinarse los derechos que derivan para los particulares de percibir las distintas subvenciones. A título de ejemplo baste recordar cómo en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de junio de 2003, que resolvía la impugnación presentada por la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG)-Iniciativa Rural contra el Real decreto 1893/1999 sobre pagos por superficie a determinados productos agrícolas, se hace la referida distinción:

“En el caso de autos, a más de que en el cuerpo de la demanda no se razona sobre este extremo, lo cierto es que resulta muy dudoso que los recurrentes sean titulares de derechos subjetivos y esté fundada la pretensión de que se reconozca una situación jurídica individualizada. Pues no puede mantenerse que tales derechos se basen en el reglamento comunitario, ya que éste establece los principios y criterios de política agraria común, pero deja a los estados miembros un margen considerable para que procedan a su aplicación, y son dichos estados los que al realizarla reconocen derechos individuales. Por otra parte es de tener en cuenta que la anulación del artículo 10 del real decreto que hemos declarado anteriormente se basa solo por así decirlo en que la omisión de un requisito obligado, la motivación o justificación del precepto, implica una actuación que por arbitraria no está fundada en derecho. Pero una motivación suficiente hubiera subsanado este defecto, y hubiera dado lugar a que el precepto, en cuanto al fondo, no pudiera merecer tacha de ilegalidad por traducir o expresar los criterios de las autoridades españolas en materia de política agraria. De ello se sigue que no podemos acoger la pretensión de que se reconozca el derecho a percibir las ayudas, lo que implica que deba estimarse solo parcialmente el recurso.”⁵⁹

En esta labor los tribunales españoles tienen abiertas las vías de colaboración prejudicial con el Tribunal de

Justicia. Aunque son muy escasos los ejemplos, conviene recordar que la Sentencia núm. 68/2003, de 31 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha⁶⁰ se basa en la que previamente había dictado el Tribunal de Justicia el 17 de octubre de 2002 al que había acudido por vía prejudicial para determinar la interpretación del concepto de “fuerza mayor” en la reglamentación comunitaria aplicable.⁶¹

También el Tribunal Supremo ha planteado una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, que se pronunció en su Sentencia de 25 de marzo de 2004, Industrias de Deshidratación Agrícola, S.A./Administración del Estado (C-118/02), en relación con la interpretación de los reglamentos comunitarios referidos al régimen de ayudas en el sector de los forrajes desecados. En este caso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo conocía de un recurso de anulación contra el Real decreto 283/1999, de 23 de febrero, sobre la normativa básica de las ayudas en el sector de los forrajes desecados. En su respuesta, el Tribunal de Justicia indicó que los reglamentos comunitarios no impedían que una normativa española impusiese exigencias particulares relativas al modo de entrega, al contenido de humedad, al plazo de transformación y a su cultivo en un área definida de los forrajes verdes o frescos para transformar.⁶²

Pero también resulta importante la labor de control de los jueces españoles sobre los procedimientos de reintegro que comienzan a ser muy comunes, dada la importancia de las subvenciones en el ámbito agrario y también en materia de cohesión económica y social. Así, por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 29 de octubre de 2003, enjuicia el reintegro exigido por el Ministerio de Agricultura de una subvención por importe de 256.370,45 euros, concedidos de acuerdo con la iniciativa Leader II. A estos efectos, la Audiencia Nacional, frente a las alegaciones de la Asociación para el Desarrollo de los Ancares, precisó:

“De manera que aunque los beneficiarios finales de las ayudas de que se trata sean empresarios individuales o societarios, o cualquier otra forma jurídica recogida en la legislación vigente, así como los entes públicos de carácter local, es el Grupo de Acción Local el responsable de realizar el control sobre los beneficiarios para verificar la correcta aplicación, y de obtener de los mismos la recuperación de las ayudas pagadas, en caso de irregularidades, correspondiendo a dicho grupo efectuar el reembolso de toda cantidad a devolver. Es por

59. TS (Sala 3.ª, Sección 4.ª), Sentencia de 2 de junio de 2003 (impugnación del Real Decreto decreto 1893/1999, sobre pagos por superficie a determinados productos agrícolas) (recurso núm. 127/2000, ponente: Baena del Alcázar).

60. TSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), sentencia Sentencia núm. 68/2003, de 31 de enero (Parras Medina / Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha)

(recurso núm. 565/1998, ponente: Lozano Ibáñez).

61. TJ CE, Sentencia de 17 de octubre de 2002, Parras Medina / Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha (C-208/01, Rec. p. I-8955).

62. TJ CE, Sentencia de 25 de marzo de 2004, Industrias de Deshidratación Agrícola, S.A. / Administración del Estado (C-118/02, Rec. p. I-).

ello que regulada de esa forma la relación jurídica entre el Grupo de Acción Local y los organismos intermediarios, no puede considerarse que concurra causa de nulidad por el hecho de no haberse seguido directamente el procedimiento de control y de reintegro con los beneficiarios finales, al tratarse de obligaciones asumidas por el Grupo de Acción Local (artículos 31, 62 y concordantes, de la Ley 30/1992). La participación de los beneficiarios finales en las actuaciones de control efectuadas había de llevarse a cabo a través de la Asociación para el Desarrollo de Os Ancares, conforme a lo convenido.⁶³

5. Conclusión

Del mismo modo que en los ámbitos nacionales, regionales y locales, en la integración supranacional europea las subvenciones tienen básicamente dos dimensiones bien distintas que responden a una intervención también de variada naturaleza y de diversa intensidad por parte de las administraciones, incluida la Comisión Europea, y que en todo caso queda sometida al control de los tribunales comunitarios y de los jueces nacionales.

La Unión Europea exige que las intervenciones públicas en favor de las empresas no distorsionen la libre competencia en el mercado común, lo que constituye uno de los valores fundamentales de la propia integración europea. Asimismo, la realización de las políticas comunitarias ha exigido diseñar un modelo preferentemente descentralizado de aplicación que reclama una coordinación, una colaboración y, en muchos casos, una cofinanciación por parte de las autoridades nacionales. La finalidad de tales regulaciones es muy distinta: por una parte, interesa conocer los efectos de las subvenciones, principalmente las que proceden de los presupuestos nacionales, en el mercado europeo; y, por otra parte, se pretende observar la canalización eficaz de una parte sustancial del presupuesto europeo a través de las administraciones nacionales.

La experiencia de España en la Unión Europea muestra la dificultad con que se está aplicando uno y otro régimen comunitario. Por una parte, la aplicación del régimen de ayudas de Estado en España presenta importantes deficiencias, como revelan los asuntos suficientemente conocidos de Izar, Magefesa, Intelhorce, etc., lo que no impide que sigan abriéndose investigaciones de la Comisión Europea sobre ayudas no notificadas incluso en ámbitos especialmente sensibles como la agricultura o la construcción naval. Por otra parte, la gestión de los fondos europeos no ha interesado hasta el momento tanto como la mera recepción de los mismos. Ahora

bien, las correcciones financieras sistemáticamente aplicadas a España, y también a otros países, muestran las dificultades para alcanzar una eficaz gestión de los fondos comunitarios.

La participación de las administraciones en el régimen de ayudas de Estado y en la gestión de los fondos europeos debe estar presidida, en ambos supuestos, por una mayor objetividad, una máxima transparencia y un intenso control; pero también la actuación de las distintas administraciones reclama más cooperación y más colaboración entre las administraciones. Sin embargo, hasta hace poco el régimen legal y administrativo de ayudas de Estado no había sido definido convenientemente. Asimismo, la Comisión Europea no ha sido lo suficientemente transparente y eficaz en el control de las ayudas de Estado. En fin, en demasiados casos las autoridades nacionales siguen concediendo ayudas públicas sin notificarlas previamente a la Comisión Europea.

La gestión administrativa descentralizada de los fondos europeos es la única vía posible en una Unión Europea de veinticinco estados miembros. La práctica administrativa y los tribunales comunitarios ya han perfilado suficientemente los principios inspiradores de una eficaz gestión administrativa mediante la cooperación leal, la subsidiariedad o la gobernabilidad. Del mismo modo, sería preciso aplicar con más fortuna el principio de buena gestión financiera.

Las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea han impuesto como la única solución posible y razonable, tanto en el régimen de ayudas de Estado como en la gestión de los fondos europeos, la máxima descentralización posible y han exigido la mayor colaboración y coordinación entre la Comisión Europea y las administraciones nacionales.

A pesar de sus limitaciones y teniendo en cuenta su carácter codificador, la Ley general de subvenciones ha tenido un efecto particularmente rejuvenecedor en el Derecho español de subvenciones como consecuencia de la aplicación de la regulación comunitaria europea. En este sentido, el régimen español de subvenciones estaba muy necesitado de acomodarse al nuevo modelo de descentralización política y de autonomía local, tal como fue consagrado por la Constitución española de 1978, y en gran medida se ha hecho como consecuencia de las exigencias de la integración europea.

La tarea de los jueces en la Unión Europea consiste en la interpretación y la aplicación del Derecho comunitario. Ahora bien, los jueces cumplen una distinta función tratándose del régimen de ayudas de Estado y de la gestión de los fondos europeos.

63. AN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) Sentencia de 29 de octubre de 2003 (reintegro de subvenciones del Leader II en favor de la

Asociación para el Desarrollo de los Ancares) (recurso núm. 62/2002, ponente: Mangas González).

En el caso de las ayudas de Estado el control de legalidad corresponde en sustancia a los jueces comunitarios, en la medida en que corresponde a la Comisión Europea la aplicación administrativa del control de las ayudas de Estado. En este ámbito los jueces nacionales sólo cumplen una función secundaria, pero también de importancia, al poder reclamar del Tribunal de Justicia por vía prejudicial que determine si en el supuesto concreto se puede considerar que estamos ante una ayuda de Estado y si las autoridades nacionales cumplen la obligación de no ejecutar las ayudas sin haberlas notificado a la Comisión Europea.

En materia de gestión de los fondos europeos el reparto de las competencias jurisdiccionales entre los tribunales nacionales y comunitarios es la inversa. Por una parte, lo habitual será que los jueces nacionales controlen la gestión descentralizada llevada a cabo por las administraciones nacionales, pudiendo, en tales supuestos, utilizar el reenvío prejudicial. El tipo de control desplegado en estos supuestos es fundamentalmente de carácter administrativo.

También en este ámbito el control de los jueces españoles ha mejorado con el tiempo. No obstante, en materia de ayudas de Estado apenas si ha habido litigios planteados, por ejemplo, por las empresas competidoras, y en los casos en que los han entablado no los han orientado convenientemente o no ha habido receptividad en los tribunales, incluido el Tribunal Supremo. En cambio, en la gestión de los fondos europeos se ha incrementado el número de recursos contencioso-administrativos que son resueltos mediante sentencias en las que con toda naturalidad se aplica el Derecho comunitario, aun cuando tampoco es frecuente recurrir a reenvíos prejudiciales al Tribunal de Justicia. ■