

## 2. ACTIVIDAD SUBVENCIONAL EN EJECUCION DE NORMATIVA COMUNITARIA

*Joaquín Tornos Mas*

### I. Planteamiento general. Los aspectos conflictivos

La política subvencional puede llevarse a cabo en ejecución de normativa comunitaria, ya sea porque se distribuyen fondos total o parcialmente comunitarios (FEOGA-Orientación y Garantía, FEDER, Fondo Social), ya sea porque se aplica internamente una política comunitaria articulada a través de medidas de fomento. En estos supuestos la ejecución interna de los Reglamentos comunitarios plantea también problemas de orden competencial, tanto en la vertiente del desarrollo normativo como en el aspecto meramente ejecutivo. Problemas que sólo en parte coinciden con lo expuesto anteriormente y que suscitan cuestiones novedosas. Así, cuando se trata de desarrollar o ejecutar normas comunitarias, desaparece el problema del título competencial de la instancia que establece la política de gasto. No procede, pues, traer ahora a colación lo dicho con anterioridad sobre la justificación del poder de gasto estatal y sus límites. Por el contrario, surgen otros problemas derivados del hecho de estar aplicando normativa comunitaria y, en su caso, distribuyendo fondos comunitarios. Estos problemas son fundamentalmente dos: a qué instancia interna le corresponde regular la política subvencional y a qué instancia le corresponde garantizar el cumplimiento de la normativa comunitaria.

Antes de entrar a examinar estas dos cuestiones parece conveniente poner de manifiesto el marco general en el que se suscita la discusión, enumerando aquellos temas sobre los que existe un acuerdo general.

1. Las competencias de la CEE, por su carácter finalista, son de orden general, pudiendo incidir en diversos ámbitos materiales. No se plantea, por tanto, la discusión sobre el alcance del poder de gasto o de ordenación de la CEE, tema que sí tiene interés cuando se discute la política subvencional del Estado.

2. Los Reglamentos comunitarios que ordenan la política subvencional de la CEE pueden ser desarrollados internamente, ya sea porque el Reglamento comunitario contenga una habilitación expresa, ya sea porque lo exige su carácter incompleto. El desarrollo interno se limitará a ser el «complemento indispensable», pero en todo caso se puede configurar como el ejercicio de una obligación del Estado miembro para dar eficacia a la normativa comunitaria (artículo 5 del Tratado CEE).

3. A nivel interno rige el principio de autonomía institucional, según el cual ejecutará la norma comunitaria el ente que posea la competencia material según el derecho interno.

El título «ejecución de tratados internacionales» no es determinante, pues no es competencia «a se», de modo que cabe reconocer a todas las Comunidades Autónomas la potestad de ejecución del derecho comunitario atendiendo tan

sólo a la competencia material (así cabe deducirlo de la STC 252/1988). Las Comunidades Autónomas actúan en ejecución del ordenamiento comunitario sus competencias estatutarias.

4. En la ejecución del derecho comunitario rige el principio de responsabilidad estatal, propio del derecho internacional y consagrado en la jurisprudencia del TJCEE. Así, por citar una Sentencia directamente vinculada al tema que nos ocupa, la Sentencia de 10 de diciembre de 1980 condena a Italia por no haber rendido cuenta de las ayudas recibidas del FEOGA, rechazando el Tribunal las alegaciones del Estado italiano sobre los problemas propios del derecho interno.

Admitidos estos principios cabe entrar ya en los problemas que plantea la ejecución interna de los Reglamentos comunitarios que establecen el otorgamiento de ayudas con fines diversos. A efectos expositivos diferenciaremos tres grandes cuestiones:

a. Competencia estatal para desarrollar internamente reglamentos comunitarios en sectores materiales sobre los que las Comunidades Autónomas poseen competencia exclusiva.

b. El principio de colaboración y su traducción en mecanismos procedimentales compartidos para la ejecución interna de las normas comunitarias.

c. El control de la ejecución interna de la normativa y del destino de los fondos comunitarios.

## II. El Desarrollo normativo de los Reglamentos comunitarios

El desarrollo interno de la normativa comunitaria en materia de ayudas a diversos sectores económicos es una práctica habitual y cuantitativamente remarcable. De la producción anual de reglamentos estatales muchos son los dictados en desarrollo o complemento de normas reglamentarias comunitarias.

La corrección jurídica de este desarrollo interno, desde la perspectiva del derecho comunitario, ya ha sido destacada. La cuestión a debatir es a qué entidad interna corresponde tal desarrollo, la que en virtud del principio de la autonomía institucional, nos remite al derecho interno.

Desde la perspectiva interna existen también algunas reglas de general aceptación. La ejecución del derecho comunitario no puede identificarse con el título competencial relaciones exteriores, y los títulos competenciales en materias económicas son en todo caso títulos compartidos al detentar el Estado la competencia sobre ordenación general de la economía o sobre las bases y coordinación de la planificación económica general, art. 149.1.13 CE (aceptemos ahora sin mayores precisiones estas consideraciones que evidentemente podrían ser objeto de matizaciones de interés).

Pero el conflicto y la discusión surgen cuando constatamos que se aprueban Reales Decretos sobre agricultura, ganadería, acuicultura o pesca, materias que en principio son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. ¿Qué título ampara la actuación normativa estatal?

Pues bien, a mi entender creo que puede sostenerse que el reconocimiento del derecho comunitario como derecho interno puede justificar la exigencia de una actuación normativa del Estado miembro, el cual, como sujeto obligado, debe trasponer técnicamente la norma comunitaria para hacerla aplicable. El derecho comunitario válido y aplicable internamente exige la actuación estatal, la cual no deriva de un título competencial interno sino del ordenamiento comunitario. El principio de la autonomía institucional cede, de modo limitado, cuando exigencias técnicas imponen la necesidad de una norma unitaria para hacer efectiva la disposición comunitaria.

Pongamos algún ejemplo:

El art. 3.4 del Reglamento 3944/90 del Consejo establece «Los Estados miembros presetarán un Plan a la Comisión, a más tardar el 31 de marzo del 1991»

Este precepto exige una norma interna que determine cómo se elabora el Plan y con qué plazos. El Estado debe adoptar las normas que exige el Reglamento Comunitario, ejerciendo en tal supuesto una mera trasposición técnica. Pero aún limitando en este sentido el alcance de la actuación estatal, lo cierto es que de la misma surge un Real Decreto que puede tener como materia sustantiva un sector de competencia autonómica.

La idea final es, pues, que el derecho comunitario condiciona el reparto interno de competencias cuando, y tan sólo en esta medida, la alteración es necesaria para la eficacia del citado derecho. En este sentido, por ejemplo, la O.M. de 1 de agosto de 1991 sobre concesión de ayudas para el régimen de retirada temporal de tierras de cultivo de herbáceos dice en su Exposición de Motivos:

«Para instrumentar la aplicación de dichos Reglamentos, 1703/91 y 2061/91 CEE, y en particular, reglar la solicitud de las ayudas previstas en el Estado español...»

Supuesto diverso es el caso en el que la norma interna se dicta únicamente a efectos de publicidad, para asegurar el conocimiento de la misma por los ciudadanos respectivos. En este caso no se añade nada a lo dispuesto en la norma comunitaria y nos encontraríamos ante una mero problema de publicidad y seguridad jurídica.

En este sentido, por ejemplo, la Orden de 11 de diciembre de 1991, sobre solicitud y concesión de ayudas a los ganaderos que mantengan «vacas nodrizas» durante la campaña 1991/1992, en cuya exposición de motivos se lee: «sin perjuicio de la aplicabilidad directa de los Reglamentos comunitarios y en aras de una mayor comprensión por los interesados de las condiciones y procedimiento relativos a la solicitud y consesión de la prima, *se ha considerado conveniente transcribir, total o parcialmente, algunos aspectos de la normativa comunitaria.*»

### III. La colaboración forzosa en la ejecución interna de la normativa comunitaria

La instrumentación interna de la política subvencional comunitaria exige, en muchos casos, la colaboración Estado-Comunidades Autónomas, colaboración

que, en la medida en que es necesaria para efectuar la política comunitaria, se convierte en forzosa.

El Tribunal Constitucional ha insistido de modo reiterado en la necesidad de articular cauces de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, insistencia que se agudiza cuando se trata de subvenciones. Así, en la reciente sentencia de 6 de febrero de 1992, FJ 7 in fine, se establece que

«Esta concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas en la acción administrativa subvencional o de fomento, con clara incidencia en la actividad financiera, debe articularse, como reiteradamente ha puesto de relieve este Tribunal desde las SSTC 18/1982 FJ 14; 32/1983, FJ 2 y 76/1983, FJ 11 y 14, mediante técnicas de cooperación y colaboración consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías», recordando a continuación el TC lo dispuesto en la STC 201/1988, FJ 2: «Lo que acontece al establecerse la relación jurídica subvencional es que las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una acción conjunta en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada ni las que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones».

Pues bien, lo expuesto por el TC sirve con matizaciones cuando la política subvencional está definida y coparticipada, en su caso, financieramente por la CEE. En este supuesto la competencia estatal no deriva de la necesaria unidad de la política económica propia, sino, como se apuntó en el apartado anterior, de su necesaria intervención para la ejecución interna de una norma comunitaria. La colaboración se impone en la medida en que el proceso de ejecución interna exige inexorablemente la intervención de los dos rivales, Estado y Comunidades Autónomas.

Esta necesaria colaboración instrumental en la fase ejecutiva deriva, como acaba de exponerse, de la fuerza normativa comunitaria. Los Reglamentos CEE suelen exigir, por ejemplo, la elaboración de un Programa plurianual o de un Programa coordinado. En base al mismo se negocia con la Comisión un marco comunitario de apoyo, dentro del cual se presentarán los Programas concretos que, aprobados de nuevo por la Comisión, permitirán aprobar los Proyectos de cada Programa por el Estado miembro. Sólo un sistema de colaboración forzosa a nivel interno hará posible dar respuesta a las exigencias comunitarias, pues a nivel interno estamos ante una tarea común, en la que se integran acciones estatales y de las Comunidades Autónomas. No se trata de supuestos de cooperación (ayudas al ejercicio de competencias ajenas) ni de coordinación (actuación de competencias diferenciadas), sino de colaboración como ejercicio de una tarea común, cual es la aplicación interna del derecho comunitario, razón por la que damos a esta colaboración el carácter de forzosa.

En esta línea puede servir de ejemplo la Orden de 4 de julio de 1991, por la que se especifica el procedimiento de gestión de las ayudas previstas en los Reglamentos CEE 4042/1989, 866/1990 y 867/1990, relativos a la mejora de las condiciones de comercialización y transformación de los productos de la pesca y la acuicultura, agrícola y selvícolas, respectivamente, Orden que da nueva regulación a la participación de las Comunidades Autónomas «como resultado

del acuerdo entre ambas Administraciones –estatal y autonómica– al que se llega en reunión convocada al efecto por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación con representación de las diferentes Comunidades Autónomas».

Así, el art. 3 establece que los Planes sectoriales se elaborarán por el MAPA con la participación de las Comunidades Autónomas para presentarse ante la Comisión de la CEE, de modo que aprobados los marcos comunitarios de apoyo el MAPA, con participación de las CCAA, procederá a efectuar el reparto indicativo y provisional del montante de la aportación comunitaria. En el artículo quinto se regula también el procedimiento de solicitud de las ayudas por los interesados, dando intervención también a las Comunidades Autónomas (también es de gran interés el RD 1887/1991 de 30 de diciembre en materia de mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, norma que articula la colaboración a través de Convenios bilaterales de financiación).

En definitiva, pues, la ejecución interna de la política subvencional impone la necesaria colaboración para determinar la distribución interna de los fondos y para resolver los expedientes individuales de solicitud de ayudas. Colaboración forzosa que cabrá instrumentar mediante Convenios de Planes o Programas.

#### IV. Seguimiento y coacción estatal

Resta por resolver un último problema que se nos antoja el más complicado. ¿Cómo se garantiza a nivel interno el buen uso de los fondos comunitarios? No se trata de dar respuesta al problema de la trasposición de normas comunitarias, sino a la cuestión más concreta de cómo garantizar que la política subvencional es ejecutada a nivel interno de modo satisfactorio.

Como es sabido la aplicación del derecho comunitario descansa en las Administraciones internas, siendo el Estado miembro el responsable ante las instituciones comunitarias. Pues bien, ¿qué mecanismo ofrece el derecho interno al Estado para poder cumplir con esta función de garantía?

Una primera cuestión que no parece conflictiva es reconocer el derecho del Estado a recibir información para canalizarla a las Comunidades Europeas. Derecho reconocido en la doctrina del TC, así en la STC 152/1988 y 201/1988, y establecido en la Ley del Proceso Autonómico, artículos 2 y 3.

La propia normativa comunitaria reconoce también a los Estados miembros el derecho de recabar información dentro de los mismos, y así, por ejemplo, el Reglamento 3944/90, en su artículo A, establece que «para cada Proyecto que se haya beneficiado de ayuda financiera contemplada en el art. 17 quater, el beneficiario o los beneficiarios remitirán a la Comisión y al Estado o Estados miembros interesados, inmediatamente después de finalizada la operación de redistribución, un informe sobre...»

Siguiendo esta línea diversas normas internas establecen la obligación de suministrar información al Estado. Así, la Orden de 4 de julio de 1991 (Mejora de condiciones de comercialización y transformación de los productos de la pesca y la acuicultura), cuyo art. 7.4 establece que las Comunidades Autónomas informarán al MAPA de los pagos efectuados con cargo a los fondos comunitarios, a los presupuestos del MAPA y en su caso a los de las Comunidades

Autónomas (o, por citar otra disposición, la Orden de 11 de diciembre de 1991, art. 14, 17 y 19).

El deber de informar no ofrece problemas. Como ha dicho el TC, STC 149/1991, FJ 7, A-1 «También es verdad que en razón de la responsabilidad internacional única del Estado éste no puede desentenderse de cuál es la forma en la que las Comunidades Autónomas llevan a cabo las obligaciones derivadas de los tratados, *pero la información necesaria ha de recabarse de las CCAA y las medidas que para corregir eventuales deficiencias haya de adoptar son las previstas en la CE*».

El problema, pues, queda así planteado. El Estado puede ejercer sin problemas la primera fase de control, el recabar información y formarse un juicio sobre la actuación de la Comunidad Autónoma. Pero ¿Qué medidas puede adoptar, qué solución le ofrece la Constitución? ¿y si la Comunidad Autónoma no le facilita la información requerida? ¿Cómo casa esta situación interna con la responsabilidad ante la Comunidad Económica Europea?

La respuesta debe encontrarse, obviamente, dentro del marco constitucional. Otros países han dado una respuesta concreta a la cuestión que nos ocupa (Austria, art. 16, Suiza, art. 9, Alemania, art. 37, Italia en los Estatutos de Autonomía, la doctrina del Corte Constitucional y el art. 6 del DPR 616), pero lo cierto es que en España no existe un mecanismo preciso. El art. 93 de la CE establece con claridad que corresponde a las Cortes y al Gobierno la garantía del cumplimiento de las normas del ente supranacional, y el TC, por su parte, ha reconocido que el Estado es el único responsable internacionalmente (STC 44/1982, FJ 4), Pero ¿qué medios posee el Estado para controlar a las Comunidades Autónomas?

La aportación de la doctrina es conocida y coincide en lo sustancial. Existen medios preventivos en la ejecución normativa (Dictamen del Consejo de Estado y Derecho Estatal supletorio), y medios a posteriori (impugnación, ley de armonización, aplicación del artículo 155 de la CE en la medida que se refiera a incumplir obligaciones, lo que incluye las derivadas de la normativa CEE).

Pero estos medios ¿son eficaces cuando se trata de controlar actos ejecutivos como el destino de fondos comunitarios? Todo parece indicar que no. O bien se trata de mecanismos en garantía del desarrollo normativo, o bien de técnicas desproporcionadas –caso del artículo 155 CE–. ¿Qué hacer, pues?

Una respuesta normativa se encuentra en el art. 18.2 de la Ley General Presupuestaria (Texto Refundido 1091/1988) «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 las Comunidades Europeas, de los entes territoriales y de la Administración del Estado». Precepto desarrollado por Resolución de 26 de julio, creando las Comisiones y Grupos de Trabajo para llevar a cabo la coordinación de controles sobre ayudas financiadas con cargo a fondos comunitarios.

Pero este control interno por parte de la Intervención General se basa en la coordinación, y tan sólo prevé que el órgano estatal establecerá «las necesarias

relaciones». Se admite pues el control estatal y el de las Comunidades Autónomas, los cuales se coordinarán, pero al definir las medidas tan sólo parece referirse a los medios para recabar información, sin precisarse medios de reacción ante las conductas estimadas no ajustadas al derecho comunitario ante la inactividad de las propias Comunidades Autónomas.

Las disposiciones estatales dictadas en la materia mantienen también el respeto al control que ejerzan las Comunidades Autónomas y no establecen nada en cuanto a posibles medios de acción ante la inactividad de aquéllas (enviar inspectores propios si no se recibe información, pagar como ejecución subsidiaria si no se distribuyen los fondos comunitarios...). Así, por ejemplo, el RD 1887/1991 establece en su art. 35, 1-d que los Convenios bilaterales Estado-Comunidades Autónomas podrán regular lo relativo a los procedimientos de coordinación y de control que garanticen el cumplimiento de los objetivos del Real Decreto y de los requisitos de la normativa comunitaria, mientras que el artículo 40 dispone que para el control de los objetivos de la norma se establecerán con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas los mecanismos apropiados de realización y coordinación de dichos controles. Llamada, pues, de nuevo, al acuerdo, a la coordinación. La Orden de 4 de julio de 1991 reconoce a las Comunidades Autónomas el control de la gestión de las ayudas (art. 8), mientras que la Orden de 1 de julio de 1991, que establece un procedimiento de gestión centralizado en manos del SENPA, reconoce a esta entidad la potestad de control. Pero, en ningún caso, se da respuesta al problema que antes planteamos. En caso de gestión autonómica o compartida con el Estado de ayudas que impliquen fondos comunitarios ¿qué medidas de control, que no sea las libremente acordadas y formalizadas en su caso en un Convenio, puede utilizar el Estado?

Pues bien, para concluir, avanzamos una propuesta. La ejecución interna de la política subvencional comunitaria impone unos procedimientos compartidos que exigen definir un nuevo modelo de relaciones intersubjetivas, modelo cuya definición puede corresponder al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la CE. No se trata de inventar controles no previstos en la CE sobre competencias propias de las Comunidades Autónomas, sino de regular en una norma genral y abstracta cómo se relacionan dos Administraciones en un caso de colaboración forzosa, cuando existe una tarea común de cuyo incumplimiento se puede derivar la responsabilidad ante una instancia supranacional.

La Corte Constitucional italiana, en su Sentencia de 22 de julio de 1976, al plantearse un problema similar al que ahora nos ocupa, afirmó que «no puede aducirse la garantía constitucional de la autonomía regional cuando el ingreso en la CEE ha rebajado la soberanía nacional y le ha impuesto unas obligaciones que se vinculan de forma novedosa al interés estatal». Es decir ¿no puede admitirse que la ejecución interna del derecho comunitario fuerza a repensar, para estos supuestos concretos, el sistema de relaciones intersubjetivas, información mutua, colaboración, supervisión?

Al realizar estas últimas propuestas debe quedar clara la distinción entre dos aspectos de la ejecución interna del derecho comunitario en materia de ayudas comunitarias. Por un lado está la trasposición de la normativa comunitaria, proceso en el que debe estarse a la distribución material interna de competencias con las matizaciones antes expuestas, matizaciones que pueden ampliar la competencia normativa estatal, pero siempre dentro de una interpretación muy

cautelosa de tal ampliación. Por otro lado surge la necesidad de una normativa estatal de carácter general que absorbe la nueva concepción de las relaciones intersubjetivas con especial relevancia cuando tales relaciones se producen en la ejecución de derecho comunitario. En este caso el título competencial estatal se separa de la regulación de un sector material concreto y se vincula hacia el derecho reflexivo, hacia la propia organización interna o régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Como tal norma general puede incluso llegar a definir como infracción administrativa el no cumplimiento de la normativa comunitaria en materia subvencional. Pero ¿qué Administración tramitará el correspondiente expediente sancionador? De nuevo aquí se debería volver al título material sustantivo.

Se adivina, pues, la necesidad de abordar desde nuevos parámetros las relaciones interadministrativas cuando se trata de ejecutar internamente la normativa comunitaria, cerrando con normas de contenido coactivo un proceso que en todo caso debe estar dominado prioritariamente por el principio de colaboración.