

LOS INCUMPLIMIENTOS DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU REPERCUSIÓN SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LOS ASUNTOS MAGEFESA Y VACACIONES FISCALES VASCAS*

SANDRA SÁEZ MORENO**

Resumen: La finalidad del Real Decreto 515/2013 era establecer un mecanismo de repercusión de la totalidad de las responsabilidades derivadas de las infracciones del Derecho de la UE a las CCAA cuya conducta había originado el incumplimiento. No obstante, los Estados tienen unos deberes previos de prevención de las violaciones del Derecho de la UE de tal forma que, si no cumplen con ellos, deberían asumir una parte de las sanciones impuestas por el TJUE. Los asuntos *Magefesa* y *Vacaciones fiscales vascas* constituyen los primeros casos en los que se ha repercutido dichas responsabilidades a pesar de que el propio Estado no había cumplido sus deberes previos de prevención.

Palabras clave: incumplimiento comunitario, ayudas de Estado, repercusión, CCAA, prevención.

Abstract: The aim of 515/2013 Regulation was to create a mechanism to fully pass on the liability of the infringements of European Union law to the territorial entity whose non compliance had caused it. Nonetheless, it is a States previous duty to establish the necessary mechanism to prevent the European Union law infringements of its territorial entities. Consequently, the absence of this prevention mechanisms would entail the States liability for part of the European Union Court of justice imposed sanctions on the territorial entities due to their infringements. The first cases in which the whole liability had been passed on to the according territorial entity, although the State have not complied with its duty to create prevention mechanisms, were *Magefesa* and *Vacaciones fiscales vascas*.

Key words: Breaches of EU Law, State Aid, imposing liability, subnational entities, prevention.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. LAS DEFICIENCIAS EN LOS MECANISMOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LAS CCAA: DESDE LA NOTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS ESTATALES HASTA LA DECLARACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE LA COMISIÓN; 1. Las ayudas de Estado ilegales. 2. Regulación estatal y autonómica de la cooperación o colaboración voluntaria entre las CCAA y el Gobierno central en materia de notificación de las ayudas públicas; 3. La declaración de ilegalidad de una ayu-

* Fecha de recepción: 16 de febrero de 2015.

Fecha de aceptación: 6 de marzo de 2015.

** Estudiante del Máster de Acceso a la Abogacía y becaria del Departamento de Derecho Público y Filosofía del Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid (san.saez@estudiante.uam.es). Este trabajo ha sido tutelado por la profesora Carmen Martínez Capdevilla a quien me gustaría agradecer toda su ayuda, su dedicación y todos los consejos que me ha dado durante su realización. Trabajo ganador del primer premio en la modalidad de Derecho Público y Filosofía Jurídica del IV Premio Joven Investigador de la Facultad de Derecho de la UAM.

da estatal por parte de la Comisión y el procedimiento de recuperación; III. MECANISMOS JURISDICCIONALES PARA LA RECUPERACIÓN DE LAS AYUDAS; 1.El recurso por incumplimiento; 2. El recurso por inexecución de sentencias declarativas del incumplimiento; IV. LA REPERCUSIÓN *AD INTRA* DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR INFRACCIONES DEL DERECHO DE LA UE POR CONDUCTAS DE LAS CCAA; 1. Los problemas jurídicos del Real Decreto 515/2013; 2. La prevención y la repetición: la repercusión de las sanciones en los asuntos *Magfesa* y *Vacaciones fiscales vascas*; V. CONCLUSIONES; VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El día 13 de mayo de 2014 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) resolvió un recurso por inexecución de una sentencia declarativa de incumplimiento de una decisión de la Comisión Europea que, en el conocido asunto *Vacaciones fiscales vascas*, ordenaba la recuperación de unas ayudas públicas declaradas ilegales e incompatibles con el Mercado interior¹. En dicha sentencia, dictada en virtud del artículo 360.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo siguiente, TFUE), se condena por segunda vez a España al pago de una multa coercitiva en un asunto de concesión de ayudas públicas ilegales. En la primera ocasión, en el asunto *Magfesa*, este tribunal impuso conjuntamente a nuestro país una multa coercitiva y una suma a tanto alzado².

Ambos casos tuvieron su origen en la concesión por parte de varias CCAA, en ejercicio de sus competencias, de unas ayudas que la Comisión Europea declaró posteriormente ilegales e incompatibles con el Mercado interior. No obstante, el condenado al pago de las multas coercitivas y de las sumas a tanto alzado fue «el Reino de España» y ello porque quien responde frente a la UE es siempre el Estado y no las CCAA; se trata del llamado «principio de unidad del Estado», propio del Derecho internacional en materia de responsabilidad internacional y que constituye el justo contrapeso a la autonomía institucional que se reconoce a los Estados miembros en la aplicación y ejecución del Derecho de la UE.

Sin embargo, hace un año y medio se aprobó el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la UE (en adelante, Real Decreto 515/2013)³, a las CCAA cuya conducta ha originado la infracción del ordenamiento europeo. En efecto, entre las administraciones o entidades que constituyen el ámbito objetivo de aplicación del Real Decreto 515/2013, se encuentran las CCAA, que son quienes precisamente, como decíamos, habían concedido las ayudas ilegales en los dos asuntos anteriormente mencionados.

¹ STJ, de 13.5.2014, as. *Vacaciones fiscales vascas* (C-184/11).

² STJ, de 11.12.2012, as. *Magfesa* (C-610/10).

³ Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (BOE de 06.07.2013).

Efectivamente, esto es lo que ha sucedido en los asuntos *Magefesa* y *Vacaciones fiscales Vascas*. Concretamente, el pasado día 12 de noviembre de 2014 se publicó en el BOE el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2014 por el que se resuelven los procedimientos de repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la UE al País Vasco en ambos asuntos tras haber pagado este de forma voluntaria la totalidad de las sanciones que el Estado español había satisfecho anteriormente a la UE⁴.

A pesar de que el Real Decreto 515/2013 tiene como objetivo poner fin al problema derivado de la atribución al Estado español de las responsabilidades por infracciones del Derecho de la UE a cargo de entes subestatales y que en los asuntos *Magefesa* y *Vacaciones fiscales vascas* el Estado ha repercutido la totalidad de las sanciones impuestas al ente infractor del Derecho de la UE, en este trabajo defenderemos que en el futuro la repercusión de éstas no podrá darse en su totalidad. Y ello en la medida en que el Gobierno no haya cumplido previamente con los deberes de prevención de los incumplimientos del Derecho de la UE que pesan sobre él en un caso concreto.

Como punto de partida de esta idea nos remitimos a un trabajo del profesor R. Alonso García, quien señala, en un capítulo dedicado a la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la UE, que «los poderes/deberes del Estado en la fase de prevención predeterminan (o deberían predeterminar) el grado de repetición sobre las CCAA (o entes locales) de la suma a tanto alzado y/o multa coercitiva en su caso impuesta al Estado por el Tribunal de Justicia»⁵.

En nuestro país existen una serie de mecanismos de colaboración a los efectos de evitar las violaciones del Derecho de la UE. En primer lugar, existe un régimen de colaboración entre las CCAA y el Gobierno central en materia de notificación de ayudas públicas. Y, en segundo lugar, está el *Acuerdo relativo a la participación de las CCAA en los procedimientos ante el TJUE*, adoptado el 11 de diciembre de 1997 por la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (a continuación, Acuerdo de la CARUE de 11 de di-

⁴ Resolución de 27 de octubre de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2014, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea relativo a la no ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia dictada el 14 de diciembre de 2006 (BOE de 12.11.2014) y Resolución de 27 de octubre de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2014, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del derecho de la Unión Europea relativo a la no ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 2002 (BOE de 12.11.2014).

⁵ ALONSO GARCÍA, R., «La responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Unión Europea desde la perspectiva del Estado autonómico», en BIGLINO CAMPOS, P.; DELGADO DEL RINCÓN, L. E. (dirs.), *El incumplimiento del derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, p. 4.

ciembre de 1997)⁶, que es un mecanismo de colaboración procesal en los procedimientos por incumplimiento y por inejecución de sentencia⁷.

Sin embargo, estos mecanismos de colaboración en materia de prevención de los incumplimientos, además de haber quedado obsoletos, son sumamente incompletos y no establecen obligaciones jurídicas de colaboración entre el Gobierno central y las CCAA que permitan efectivamente evitar estas infracciones de modo efectivo, tal y como veremos a continuación. Pero además, tal y como se ha puesto de manifiesto en los asuntos *Magefesa* y *Vacaciones fiscales vascas*, la actuación del Gobierno central no ha sido la adecuada para prevenir los incumplimientos. Como consecuencia de ello, se incumplen obligaciones del Derecho de la UE o se agravan las consecuencias jurídicas asociadas a estas violaciones.

Así pues, el Estado no podría, al amparo del Real Decreto 515/2013, pretender la repercusión de la totalidad de las sanciones impuestas por incumplimientos del Derecho de la UE originados por la actuación de las CCAA, dado que en el origen de estos incumplimientos se encuentra una falta de ejecución de las potestades estatales en materia de coordinación en los asuntos de la UE.

II. LAS DEFICIENCIAS EN LOS MECANISMOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LAS CCAA: DESDE LA NOTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS ESTATALES HASTA LA DECLARACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE LA COMISIÓN

1. Las ayudas de Estado ilegales

El artículo 107 del TFUE define la noción de ayuda de Estado, mencionando las condiciones o requisitos que deben concurrir para que una medida pública sea considerada como tal. Así, a tenor de dicho artículo:

⁶ Acuerdo relativo a la participación de las CCAA en los procedimientos ante el TJUE, adoptado el 11 de diciembre de 1997 por la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (*BOE* de 2.4.1998).

⁷ Es cierto que, la mayor parte de la doctrina considera que los recursos por incumplimiento y por inejecución no son mecanismos de prevención de las violaciones del Derecho de la UE. No obstante, nosotros consideramos que, hasta que el TJUE no haya declarado la infracción del Derecho de la UE y no haya impuesto el pago de unas sanciones sobre la base de los artículos del 258 al 260 del TFUE, no estamos oficialmente ante un incumplimiento. Así pues, es posible prevenir la declaración oficial del incumplimiento por parte del TJUE en la fase precontenciosa y judicial del recurso por incumplimiento y en el recurso por inejecución. En este sentido, CIENFUEGOS MATEO, M., «Instrumentos de colaboración procesal entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la prevención de los incumplimientos autonómicos del Derecho del Derecho de la Unión Europea», en BIGLINO CAMPOS, P.; DELGADO DEL RINCÓN, L. E. (dirs.), *El incumplimiento del derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, pp. 61-64; y también ALONSO GARCÍA, R., «La responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Unión Europea desde la perspectiva del Estado autonómico», ob. cit., pp. 214-215.

- 1) Los recursos que constituyen la ayuda estatal han de tener su origen en el Estado o en los entes institucionales públicos subestatales, como sucede en los Estados descentralizados⁸.
- 2) La ayuda tiene la finalidad beneficiar a determinadas empresas o producciones, lo que se ha denominado el carácter selectivo de la ayuda o la selectividad⁹.
- 3) La/s empresa/s debe/n obtener una ventaja o beneficio económico¹⁰.
- 4) Es necesario que se falsee o se amenace con falsear la competencia y que dicha ayuda repercuta en los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

Por su parte, la Comisión ha elaborado un listado no exhaustivo con todas aquellas medidas que, en su opinión, se consideran ayudas estatales¹¹. Lo ha efectuado en ejercicio de la competencia exclusiva que el artículo 108 del TFUE (lógicamente) le confiere para controlar la aplicación del ordenamiento de la UE en materia de ayudas. En efecto, el ejercicio de este poder implica que, como primera medida, la Comisión tendrá que determinar si una medida pública constituye una ayuda de Estado¹². En estas circunstancias, aunque el listado no exhaustivo carece de fuerza vinculante, los Estados tienen la certeza de que la Comisión calificará como ayudas aquellas que se incluyan en él.

En esta materia es esencial diferenciar entre las ayudas nuevas y las ayudas existentes. Son las ayudas nuevas las que ocupan nuestra atención, ya que, sobre la base del artículo 108 TFUE, son éstas las que están sometidas a un control *ex ante* por parte de la Comisión. Las ayudas nuevas son aquellas medidas que establecen ayudas o modifican ayudas que han sido anteriormente notificadas a la Comisión¹³. Ninguna ayuda nueva puede ser concedida a menos que haya sido notificada a la Comisión y declarada por esta compatible con el Mercado interior¹⁴.

Por lo tanto, existe un deber de notificación de toda medida calificada como ayuda por concurrir los requisitos del artículo 107 del TFUE, independientemente de que esta sea individual o forme parte de un régimen general de ayudas¹⁵, a menos que esté incluida en los

⁸ ARPIO SANTACRUZ, J. L., *Las Ayudas Públicas ante el Derecho Europeo de la Competencia*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000, p. 94.

⁹ PÉREZ BERNABEU, B., *Ayudas de Estado en la jurisprudencia comunitaria. Concepto y tratamiento*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, p. 57.

¹⁰ ARPIO SANTACRUZ, J. L., *Las Ayudas Públicas ante el Derecho Europeo de la Competencia*, ob. cit., p. 67.

¹¹ PÉREZ BERNABEU, B., *Ayudas de Estado en la jurisprudencia comunitaria. Concepto y tratamiento*, ob. cit., p. 37.

¹² ORDÓNEZ SOLÍS, D., *Administraciones, Ayudas de Estado y Fondos Europeos. El Régimen comunitario europeo de las subvenciones otorgadas por las Administraciones españolas*, Bosch, Barcelona, 2006, p. 39.

¹³ DONY, M., *Contrôle des aides d'Etat*, Université de Bruxelles, Bruselas, 2007, p. 320.

¹⁴ *Ibid.*, p. 312.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 327-328.

correspondientes Reglamentos de excepción por categorías¹⁶. Si no se notifica un proyecto de ayuda o si este se ejecuta durante el procedimiento de análisis por parte de la Comisión, nos encontramos ante una «ayuda ilegal».

Si nos fijamos en el tenor literal del artículo 108.3 del TFUE, podemos observar que este dispone que «la Comisión será informada», sin especificar por parte de quién. El TJUE ha interpretado dicho precepto y ha entendido que este contempla una obligación a cargo de los Estados miembros; solo estos pueden, pues, notificar los proyectos de ayuda a la Comisión¹⁷. Este deber de información y comunicación es una concreción del principio de la colaboración leal, consagrado con carácter general en el artículo 4.3 del TUE. Así, este último establece que los Estados miembros deben dar completa efectividad al Derecho de la UE, y para ello, están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados¹⁸.

Nos encontramos, pues, ante el primer problema al que se enfrentan las CCAA y el resto de entes subestatales de los Estados descentralizados: los Estados son los encargados de proceder a la notificación de las ayudas de Estado independientemente de que sean dichos entes quienes las otorguen en ejecución de sus competencias. Esto supone que tiene que existir en el ordenamiento interno un mecanismo de colaboración entre el Gobierno central y, en el caso de España, las CCAA, que permita a estas últimas suministrar en el tiempo y la forma adecuada toda la información que posteriormente aquél trasladará a la Comisión.

2. Regulación estatal y autonómica de la cooperación o colaboración voluntaria entre las CCAA y el Gobierno central en materia de notificación de las ayudas públicas

El régimen de colaboración entre las CCAA y el Gobierno central en materia de notificación de ayudas públicas está regulado en el *Real Decreto 1755/1987, de 23 de diciembre, relativo al procedimiento de comunicación a la Comisión de la UE de los proyectos de las Administraciones o Entes públicos que se propongan establecer, conceder o modificar ayudas internas* (en lo siguiente, Real Decreto 1755/1987)¹⁹. No obstante, este instrumento no solo utiliza una terminología a menudo obsoleta, sino, lo que es más relevante, que la regulación de los procedimientos de colaboración que contiene es insuficiente, como veremos a continuación. Esta deficiencia resulta de especial importancia, ya que, como declara

¹⁶ Ibid., p. 329.

¹⁷ Ibid., p. 333.

¹⁸ MANGAS MARTÍN, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2012, 7.ª edición, p. 395.

¹⁹ Real Decreto 1755/1987, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de comunicación a la Comisión de las Comunidades Europeas de los proyectos de las Administraciones o Entes públicos que se propongan establecer, conceder o modificar ayudas internas (BOE de 22.01.1988).

el Consejo de Estado, la colaboración y la coordinación interadministrativa son esenciales para evitar cualquier tipo de situación de inobservancia del ordenamiento europeo²⁰.

La insuficiencia de regulación de este decreto se puede observar en varios aspectos. En primer lugar, se menciona únicamente que las administraciones o entes públicos deben comunicar los actos de concesión o modificación de ayudas a la secretaría de la «Comisión interministerial para los asuntos económicos relacionados con la Comunidad Europea», sin indicar cuáles son los órganos competentes de las administraciones o qué entes públicos están encargados de dar traslado de la información pertinente a la Comisión. En segundo lugar, tampoco se especifica claramente la documentación que se ha de presentar a la Comisión, pues se menciona únicamente que los proyectos irán acompañados «de cuantos antecedentes, estudios e informes sean necesarios para conocer la finalidad, los destinatarios y cuantía de las ayudas»²¹. En tercer y último lugar, es importante destacar que, a pesar de la evidente falta de regulación del procedimiento de comunicación a la Comisión del Real Decreto 1755/1987, no se hace ninguna remisión a la normativa europea en materia de notificación de ayudas públicas, algo que resultaría lógico, toda vez que se trata de una competencia exclusiva de las instituciones europeas.

Dada esta situación, pueden darse supuestos en los que, debido a la intermediación del Gobierno central en la notificación y comunicación de las ayudas, la primera se lleve a cabo después de que la ayuda haya sido concedida por parte de los entes subestatales, o en los que la notificación no cumpla todos los requisitos del procedimiento europeo. En el primer caso, nos encontraríamos ante una ayuda ilegal; en el segundo, la vulneración de los criterios formales hace que no se tengan por notificados los proyectos de ayuda²², lo que aumenta las posibilidades de que nos encontremos, de nuevo, ante una ayuda ilegal.

Además y tal y como decíamos, la notificación tiene como consecuencia que durante el procedimiento de control de la Comisión los Estados han de suspender la ejecución del proyecto²³; estamos, una vez más, ante una carga jurídica dirigida a los Estados (y no a las CCAA). Otro tanto sucede con la obligación que se genera (de nuevo, a cargo de los Estados) en caso de incumplimiento de las dos anteriores de informar a la Comisión de las presuntas ayudas ilegales²⁴.

Resulta también llamativo que el Real Decreto 1755/1987 haya sido únicamente completado por el *Acuerdo, de 29 de noviembre de 1990, en materia de ayudas públicas*, adoptado en la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea (en lo

²⁰ Informe del Consejo de Estado sobre las Garantías del Cumplimiento del Derecho Comunitario, Diciembre, 2010, p. 211.

²¹ Artículo 2 del Real Decreto 1755/1987.

²² DONY, M., *Contrôle des aides d'Etat*, cit., p. 333.

²³ *Ibid.*, p. 337.

²⁴ PÉREZ BERNABEU, B., *Ayudas de Estado en la jurisprudencia comunitaria. Concepto y tratamiento*, cit., p. 160.

siguiente, CARUE)²⁵. No obstante, de nuevo, nos encontramos con una normativa que se limita a plasmar una serie de principios generales que han de regir la colaboración entre el Gobierno central y los entes subestatales («la agilidad y la transparencia en el marco de un régimen de permanente colaboración») y que ni siquiera se pronuncia sobre los conductos que utilizarán las CCAA o el órgano autonómico a la hora de remitir la comunicación a la Comisión interministerial de las ayudas de Estado.

Ante esta falta de regulación, cinco CCAA (Aragón²⁶, Canarias²⁷, Cantabria²⁸, Castilla y León²⁹ y Valencia³⁰) han aprobado una normativa que regula los procedimientos de notificación de las ayudas de Estado³¹. Sin embargo, esta regulación autonómica adolece a veces de antigüedad (Aragón y Canarias), no menciona los órganos encargados del procedimiento (Canarias) o los menciona pero han quedado obsoletos (Aragón), o contiene algunas previsiones cuya conformidad con la normativa europea en materia de ayudas públicas es dudosa (Aragón, Canarias, Cantabria y Valencia).

Centrándonos en la última situación descrita, tanto la normativa de Aragón como la de Canarias se refieren a una supuesta competencia de los órganos autonómicos en materia de examen de compatibilidad que puede inducir a malentendidos³². En concreto, la normativa de estas dos CCAA podría hacernos pensar que los órganos autonómicos tienen la competencia de analizar la compatibilidad de los proyectos de ayudas, lo que haría que no fuese necesario proceder a su notificación en aquellos casos en los que su dictamen declare la conformidad de una ayuda con el Mercado interior. Sin embargo, como ya mencionamos anteriormente, esta valoración corresponde en exclusiva a la Comisión, por lo que la inexactitud de estos preceptos podría determinar que ciertas medidas que no fuesen ayudas

²⁵ Acuerdo adoptado en la reunión de 29 de noviembre de 1990, de la Conferencia Sectorial para los asuntos relacionados con la Unión Europea en materia de Ayudas públicas (*BOE* de 08.09.1992).

²⁶ Decreto 228/1998, de 23 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el procedimiento de notificación a la Comisión Europea de los proyectos dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas (*BOA* de 15.1.1999).

²⁷ Decreto 100/1999, de 25 de mayo, de medidas para garantizar el cumplimiento de las normas comunitarias que limitan la concesión de ayudas de Estado (*BOC* de 18.6.1999).

²⁸ Decreto 56/2002, de 30 de mayo, de notificación y registro de ayudas públicas (*BOC* de 13.6.2002).

²⁹ Decreto 80/2005, de 27 de octubre, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión de la Unión Europea de los proyectos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas (*BOCYL* de 2.11.2005).

³⁰ Decreto 147/2007, de 7 de septiembre, del Consell, por el que regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos establecer, conceder o modificar ayudas públicas (*DOCV* de 11.9.2007).

³¹ ESTOA PÉREZ, A., «Los procedimientos estatales y autonómicos para la notificación de ayudas de Estado a la Comisión Europea», *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º 3, 2008, p. 41.

³² El Decreto 228/1998 de Aragón menciona en su artículo 5 «del estudio llevado a cabo por la dirección general de promoción económica y asuntos comunitarios se estimará si es o no obligatoria la compatibilización del texto remitido»; y, el Capítulo II del Decreto 100/1999 de Canarias se refiere al «informe sobre compatibilidad con las materias de ayuda».

estatales en opinión de las CCAA no fuesen notificadas a la Comisión, y que esta posteriormente las declarase ilegales e incompatibles con el Mercado interior.

Otro problema es que la normativa canaria y cántabra definen la ayuda pública como una «disposición gratuita de fondos públicos»³³. Si tenemos en cuenta el criterio de mercado establecido por la práctica de la Comisión y la jurisprudencia del TJUE, estamos ante un supuesto de ayuda de Estado cuando el beneficiario recibe un valor económico que el mercado no le habría aportado³⁴. Por lo tanto, siguiendo este criterio, nos podemos encontrar ante ayudas públicas que no constituyen disposiciones gratuitas de fondos públicos, como en los casos de préstamos con intereses inferiores a un préstamo comercial³⁵, venta de terrenos y edificios a precios favorables³⁶ o adquisición de bienes o servicios a previos favorables o en mejores condiciones³⁷, por solo mencionar algunos.

El artículo 4.3 del Decreto 147/2007 de la Comunidad Valenciana suscita también ciertas inquietudes. De la lectura de dicho precepto podemos interpretar que no es obligatorio que la citada Comunidad Autónoma notifique un proyecto de ayuda que no cumpla con los requisitos del artículo 107.1 del TFUE, cuando tal y como hemos mencionado anteriormente, la valoración de la concurrencia o no de dichos requisitos y la declaración de incompatibilidad son competencia exclusiva de la Comisión. No se puede, pues, omitir el procedimiento de notificación en los casos en las que los órganos autonómicos consideren unilateralmente que no estamos ante un caso de ayuda públicas.

3. La declaración de ilegalidad de una ayuda estatal por parte de la Comisión Europea y el procedimiento de recuperación

Habida cuenta de lo anterior, serán consideradas ilegales aquellas ayudas otorgadas por las CCAA que no hayan sido notificadas por los Estados o que hayan sido ejecutadas sin atender la obligación de suspensión durante el procedimiento abierto por la Comisión.

En los casos en los que obre en su poder cualquier información sobre la existencia de una ayuda ilegal, la Comisión debe proceder a su análisis, independientemente de cuál sea su origen³⁸. Llegados a este punto, la Comisión inicia un procedimiento que tiene como

³³ Artículo 3 del Decreto 56/2002; y artículo 3 del Decreto 100/1999.

³⁴ ARPIO SANTACRUZ, J. L., *Las Ayudas Públicas ante el Derecho Europeo de la Competencia*, ob. cit., p. 67.

³⁵ *Ibid.*, p. 71.

³⁶ *Ibid.*, p. 73.

³⁷ *Ibid.*, p. 74.

³⁸ Normalmente esta información obra en su poder, porque ha sido proporcionada por las llamadas «partes interesadas», según el artículo 20 del *Reglamento (UE) 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE* (en lo siguiente, *Reglamento 659/1999*). Este concepto, definido con una gran amplitud, permite incluir a toda persona, empresa o asociación de empresas cuyos intereses pueden verse afectados por la concesión de una ayuda. Por lo tanto, la Comisión

objetivo determinar la compatibilidad de dicha ayuda con el Mercado interior. Para ello se sucederán varios intercambios de información entre esta institución y los Estados miembros, no así las CCAA por más que ellas hubiesen concedido la ayuda. Incluso la Comisión puede establecer medidas cautelares a través de un requerimiento al Estado miembro para que suspenda la concesión de la ayuda o para que la recupere provisionalmente en tanto la Comisión no se haya pronunciado sobre su compatibilidad³⁹.

Finalmente, si la Comisión declara una ayuda ilegal e incompatible con el Mercado interior, pedirá su recuperación inmediata por parte del Estado miembro. La recuperación de la ayuda es considerada como la consecuencia de la ilegalidad de esta, pero solamente se puede pedir dicha recuperación después de que haya sido declarada incompatible⁴⁰.

No obstante, nos encontramos con dos problemas: primero, no existe a nivel europeo una regulación que establezca las modalidades que deben seguirse para recuperar la ayuda ilegal e incompatible. Esto supone que será el propio ordenamiento de los Estados miembros el que determinará la forma en la que se recuperan las ayudas ilegales. La única obligación que recae sobre los Estados miembros es que las modalidades seguidas permitan ejecutar de forma inmediata y efectiva la decisión de la Comisión (artículo 14.3 del Reglamento 659/1999). Estamos ante el llamado principio de autonomía institucional y procedimental, derivado del principio de cooperación leal⁴¹ y que en esta materia supone que los Estados son libres para establecer los mecanismos que deseen para proceder a la recuperación siempre que sean idóneos para lograr el respeto del Derecho de la UE⁴².

Llegados a este punto interesa recordar que es jurisprudencia consolidada que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la UE⁴³. Como consecuencia de todo ello, la responsabilidad derivada del incumplimiento de la obligación de recuperación o su cumplimiento de forma deficiente se imputa al Estado independientemente del nivel territorial en que se haya producido la infracción⁴⁴. La única excepción que puede invocar un Estado miembro ante dicho requerimiento de recuperación es la existencia de una imposibilidad absoluta⁴⁵ o que aquél sea

tiene forma de llegar a conocer la concesión de una ayuda ilegal por medio de una denuncia, incluso una denuncia anónima, que suele ser frecuente por parte de los competidores de la empresa beneficiaria:

³⁹ PÉREZ BERNABEU, B., *Ayudas de Estado en la jurisprudencia comunitaria. Concepto y tratamiento*, cit., p. 188.

⁴⁰ DONY, M., *Contrôle des aides d'Etat*, cit., p. 376.

⁴¹ MANGAS MARTÍN, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, ob. cit., p. 296.

⁴² *Ibid.*, p. 395.

⁴³ STJ, de 21.03.1990, as. *Comisión c. Bélgica* (C-142/87); y, STJ, de 02.02.1989, as. *Comisión c. RFA* (C- 94/87), entre otras.

⁴⁴ CIENFUEGOS MATEO, M., «Instrumentos de colaboración procesal entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la prevención de los incumplimientos autonómicos del Derecho de la Unión Europea», ob. cit., p. 55.

⁴⁵ DONY, M., *Contrôle des aides d'Etat*, cit., p. 391.

contrario a un principio general del Derecho europeo, siendo el principio de confianza legítima el que más frecuentemente se ha alegado⁴⁶.

Segundo, en nuestro Derecho interno no existe ninguna forma por la que la Administración central pueda obligar a las CCAA a que procedan a la recuperación de la ayuda⁴⁷. Sin embargo, esta ausencia de procedimientos no puede ser alegada por parte de España como excepción al requerimiento de recuperación. La imposibilidad absoluta de ejecución del acto o disposición comunitaria no concurre cuando el Estado miembro se limita a alegar dificultades de orden interno, como pueden ser de naturaleza política –así en los casos de problemas de coordinación competencial propios de los países con un elevado grado de descentralización política⁴⁸. Por lo tanto, la ausencia de procedimientos de recuperación en el ordenamiento interno español o los problemas de coordinación entre los diferentes niveles territoriales en nuestro país no constituyen un supuesto de imposibilidad absoluta de ejecución de la recuperación de la ayuda.

III. MECANISMOS JURISDICCIONALES PARA LA RECUPERACIÓN DE LAS AYUDAS

1. El recurso por incumplimiento

Después de haberse declarado la falta de recuperación de la ayuda, la Comisión puede iniciar un procedimiento por incumplimiento. Este procedimiento bien puede ser visto como un mecanismo de prevención de las violaciones del Derecho de la UE, ya que los Estados tienen la posibilidad de cumplir con su obligación (en nuestro caso, de recuperar la ayuda ilegal) antes de que el TJUE declare el incumplimiento. Esto es posible, como afirma M. Cienfuegos Mateo⁴⁹, tanto en la fase precontenciosa del procedimiento como en la judicial.

En la fase precontenciosa, tras la detección del posible incumplimiento de oficio o a través de una denuncia, se inician los contactos preliminares entre el Gobierno central y la Comisión. Si el Gobierno central proporciona toda la información necesaria que demuestre que se ha procedido a la recuperación efectiva de la ayuda ilegal por parte de las CCAA, la Comisión renunciará a la apertura formal del procedimiento. De lo contrario, esta institución procederá a ello remitiendo al Estado una carta de emplazamiento para que este

⁴⁶ PÉREZ BERNABEU, B., *Ayudas de Estado en la jurisprudencia comunitaria. Concepto y tratamiento*, cit., p. 225.

⁴⁷ ESTOA PÉREZ, A., *El control de ayudas de Estado*, Iustel, 2006, p.104. Más información: ORDÓNEZ SOLÍS, D., «La ejecución forzosa de la recuperación y de la devolución de las ayudas de Estado en la Unión Europea y en España», *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º 9, 2009, pp. 75-96.

⁴⁸ Informe del Consejo de Estado sobre las Garantías del Cumplimiento del Derecho Comunitario, ob. cit., p. 27.

⁴⁹ CIENFUEGOS MATEO, M., «Instrumentos de colaboración procesal entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la prevención de los incumplimientos autonómicos del Derecho de la Unión Europea», cit., pp. 62-63.

formule sus alegaciones. De nuevo, el Gobierno central tiene la posibilidad de contestar a la Comisión facilitándole toda la información requerida (hechos, plazos de actuación y medidas a adoptar); si esta información pone de manifiesto que se ha recuperado la ayuda o que se han puesto en marcha medidas efectivas para ello, finalizará el procedimiento. Si no es así, esta institución enviará al Estado un dictamen motivado, invitando al Estado a poner fin a su infracción en un plazo determinado. En el caso de que el Estado no adopte las indicaciones del dictamen motivado, la Comisión puede interponer una demanda de incumplimiento ante el TJUE.

Como podemos ver, si el Gobierno central proporciona a la Comisión toda la información necesaria que demuestre que ha recuperado la ayuda ilegal o que ha adoptado las indicaciones del dictamen motivado, se puede evitar la interposición una demanda ante el TJUE y la consiguiente declaración judicial de la violación. Por lo tanto, una efectiva colaboración procesal entre el Gobierno central y las CCAA en la fase precontenciosa, en los asuntos derivados de los comportamientos de estas últimas, podría evitar que el TJUE constatare la violación del Derecho de la UE.

En nuestro país, únicamente tenemos como mecanismo de colaboración procesal el mencionado Acuerdo de la CARUE de 11 de diciembre de 1997, que contempla las formas de participación de las CCAA en el recurso por incumplimiento ante el TJUE. Sin embargo, se trata de un mecanismo sumamente insuficiente.

Este Acuerdo estipula únicamente que, en esta fase precontenciosa del procedimiento, el Ministerio de Asuntos Exteriores comunicará a las CCAA los escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados y demás comunicaciones recibidas de la Comisión. Posteriormente, la Comunidad Autónoma facilitará a la Secretaría de Estado para la UE la respuesta que estime pertinente en cada caso o, en el supuesto de que haya varias administraciones afectadas, brindarán los elementos necesarios para elaborar una respuesta única. A continuación, se establece que este órgano transmitirá a la Comisión dicha respuesta⁵⁰.

Durante la fase judicial, el Estado también puede poner fin a su incumplimiento. Aunque esto no supone que se concluya el procedimiento automáticamente, la Comisión tiene la posibilidad nada despreciable de desistir en su pretensión y así lo ha hecho en ocasiones. Una vez más, una mayor participación de las CCAA en esta fase podría evitar una sentencia del TJUE que declare la existencia de un incumplimiento.

No obstante, el Acuerdo de la CARUE de 11 de diciembre de 1997 establece que, en los asuntos que afecten directamente las competencias de las CCAA, éstas solo podrán designar a abogados y asesores que tendrán como cometido «asistir» a los Abogados del Estado ante el TJUE, que son quienes tienen encomendada la representación de nuestro país⁵¹. Por lo tanto, la participación de las CCAA durante la fase judicial es una posibilidad (y no una

⁵⁰ Disposición undécima del Acuerdo de la CARUE de 11 de diciembre de 1997, ob. cit.

⁵¹ Disposición undécima del Acuerdo de la CARUE de 11 de diciembre de 1997, *cit*

obligación jurídica) que depende de que el propio Gobierno central quiera ejercitarla y que, en todo caso, será asistencial.

Así pues, tenemos un Acuerdo que permite una participación limitada de las CCAA en las fases precontenciosa y judicial de aquellos procedimientos por incumplimiento que afectan a sus competencias, y del que en ningún caso se deriva una obligación jurídica de colaboración entre ambos niveles de la Administración. No resulta, así, infrecuente ver casos ante el TJUE en los que nuestro país se limita a tomar nota de la voluntad de las CCAA, pero finalmente refleja en sus escritos de defensa su propio planteamiento.

Es verdad que es una práctica común que, en aquellos asuntos que afecten a sus competencias, se integre la información proporcionada por las CCAA en las observaciones o en los escritos presentados ante los tribunales europeos⁵². Esto incluso ha llevado a ciertos autores a considerar que la colaboración entre las CCAA y el Gobierno central es bastante fluida⁵³. No obstante, se imponen dos matizaciones.

En primer lugar, el hecho de que dicha colaboración no derive de una obligación jurídica, sino que se trate realmente de una opción que se ejercita a discreción del Estado, limita las posibilidades de defensa de las CCAA en sus propios asuntos. Si el Estado no quiere colaborar de forma efectiva por razones políticas o por el motivo que sea, las CCAA podrían verse en la tesitura de no participar ante el TJUE en aquellos asuntos que afectan a sus competencias y que, por lo tanto, conocen mejor. En nuestra opinión, la ausencia de participación de las CCAA en los procedimientos europeos afecta (y afectará, a menos que la situación cambie) de forma negativa a la calidad de la defensa que lleva a cabo la Abogacía del Estado, lo que se ve inmediatamente reflejado en el fallo del TJUE. En este sentido se ha manifestado el Consejo de Estado en su «Informe sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español», de 14 de febrero de 2008⁵⁴, y en las «Recomendaciones del Consejo de Estado 15 de diciembre de 2010 sobre mecanismos existentes»⁵⁵. En ambos documentos el Consejo de Estado recomienda que haya un reconocimiento a nivel legal de la participación de las CCAA afectadas tanto en la fase precontenciosa como en la jurisdiccional del recurso por incumplimiento⁵⁶. Asimismo, aconseja que las reuniones preliminares entre la Secretaría de Estado para la UE y las CCAA sean preceptivas y no simplemente potestativas, ya que esto permitiría a las CCAA sentar las bases de su defensa

⁵² CIENFUEGOS MATEO, M., «Comunidades Autónomas, tribunales de la Unión Europea y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del Derecho comunitario. Reflexiones a partir de la práctica reciente», cit., p. 120.

⁵³ *Ibid.*, p. 121.

⁵⁴ Informe sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español de 14 de febrero de 2008, pp. 258, 260-261 y 361.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 220.

⁵⁶ Informe sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español de 14 de febrero de 2008, ob. cit. p. 222.

o adecuar su actuación a las observaciones de la Comisión⁵⁷, mejorando en gran medida, así, la calidad de esta defensa.

En segundo lugar, las recientes sentencias del TJUE en los recursos por incumplimiento, concretamente en los asuntos *Magefesa*⁵⁸ y *Vacaciones fiscales vascas*⁵⁹, muestran que esta colaboración procesal está lejos de ser «fluida». En el asunto *Magefesa* quedó patente la insuficiente colaboración entre las CCAA del País Vasco, Cantabria y Andalucía, por un lado, y el Gobierno central, por el otro. Este último se limitó a dejar el asunto en manos de las CCAA, sin establecer ningún otro mecanismo de colaboración; éstas, por su parte, no pusieron en marcha ninguna acción destinada a la efectiva restitución de las ayudas públicas⁶⁰. En el asunto *Vacaciones fiscales vascas*, se procedió a la remisión a la Comisión durante la fase precontenciosa de una serie de escritos de las diputaciones forales, pero el Gobierno central no verificó que dichos escritos señalasen correctamente los mecanismos utilizados para la recuperación de la ayuda (lo que constituía en sí el objeto de la petición de la Comisión) o que respondiesen a todas las preguntas planteadas por la Comisión⁶¹.

Por lo tanto, la colaboración procesal entre las CCAA y el Gobierno central en los asuntos *Magefesa* y *Vacaciones fiscales vascas* o bien no se da, o bien se limita a dejar el asunto en manos de las CCAA, sin verificar después que los escritos de éstas a la Comisión sean verídicos o respondan a la totalidad de las preguntas planteadas por esta institución.

Si el Gobierno central no pone fin al incumplimiento antes de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, el TJUE declarará la existencia de un incumplimiento *ex artículo 260.1 del TFUE*, tal y como sucedió en los asuntos *Magefesa* y *Vacaciones fiscales vascas*. El Estado está, entonces, obligado a adoptar todas aquellas medidas necesarias para la ejecución de la sentencia declarativa del incumplimiento; será él quien determine las medidas necesarias que debe tomar, en el plazo más corto posible⁶². Una vez más, la carga de la ejecución de la sentencia pesa sobre él (no sobre las CCAA); una vez más también, el Gobierno central carece de mecanismos efectivos que le permitan forzar a las CCAA a que cumplan con sus obligaciones. En esta tesitura se podría iniciar el procedimiento por inexecución de sentencia previsto por el artículo 260.2 del TFUE.

2. El recurso por inexecución de sentencias declarativas del incumplimiento

El recurso por inexecución de sentencias declarativas del incumplimiento del Derecho de la UE cometido por un Estado, incluido por primera vez en el Tratado de Maastricht y

⁵⁷ Informe del Consejo de Estado sobre las Garantías del Cumplimiento del Derecho Comunitario, cit., p. 222.

⁵⁸ STJ, de 2.7.2002, as. *Magefesa* (C-499/99).

⁵⁹ STJ, de 14.12.2006, as. *Vacaciones fiscales vascas* (C-485/03 a C-490/03).

⁶⁰ STJ de 2.7.2002, as. *Magefesa*, cit., apdos. 16-30.

⁶¹ STJ, de 14.12.2006, as. *Vacaciones fiscales vascas*, cit., apdos. 19-25.

⁶² STJ, de 19.2.1991, as. *Comisión c. Bélgica* (C-375/89).

modificado por el Tratado de Lisboa, es considerado como un procedimiento judicial especial⁶³. Tiene como objeto la falta de ejecución de la sentencia declarativa del incumplimiento de las obligaciones establecidas en los Tratados y, en general, el Derecho de la UE y no el incumplimiento originario de la obligación de recuperación de las ayudas ilegales⁶⁴.

Antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se contemplaba que, en los casos en los que los Estados miembros no hubiesen tomado las medidas necesarias, la Comisión, tras haber permitido al Estado hacer las oportunas observaciones, debía emitir un dictamen motivado, dando cuenta de aquellos aspectos concretos de la sentencia del TJUE que el país en cuestión no hubiese ejecutado. Al término del plazo establecido en el dictamen motivado, si el Estado no hubiera restituido de forma efectiva las ayudas públicas, se podía someter el asunto al TJUE. Por lo tanto, dicho plazo constituía la última oportunidad que tenían los Estados para cumplir de forma voluntaria la sentencia declarativa del incumplimiento y evitar una sanción por ello.

Esto resultaba bastante problemático: a pesar de no haber ejecutado una sentencia de incumplimiento durante años, los Estados no eran sancionados si procedían a ello durante el plazo concedido en el dictamen motivado⁶⁵. La actual redacción del artículo 360.2 del TFUE pone fin a este problema, ya que permite interponer el recurso por inexecución cuando se estime adecuado sobre la base de que la sentencia de incumplimiento debería haber sido acatada de forma inmediata por parte del Estado en cuestión⁶⁶. La eliminación del dictamen motivado ha hecho que nos encontremos ante un procedimiento administrativo corto (o «fast-track», como lo denomina algún autor⁶⁷).

Aplicado a la materia que nos ocupa, el artículo 260.2 del TFUE supone que, en los casos en los que los Estados miembro no hayan adoptado las medidas necesarias para recuperar las ayudas ilegales, la Comisión podrá someter dichos asuntos al Tribunal de Justicia, después de haber ofrecido al Estado miembro la oportunidad de presentar sus observaciones, a través de una carta de emplazamiento.

Esta modificación tiene bastante trascendencia para el presente trabajo. Antes de la revisión operada por el Tratado de Lisboa, la colaboración procesal efectiva entre el Gobierno central y las CCAA durante el plazo del dictamen motivado de la fase precontenciosa permitía evitar la sanción económica aparejada a la declaración de inexecución. Es verdad que la eliminación del dictamen motivado en el recurso por inexecución ha disminuido las posibilidades de prevenir las infracciones del Derecho de la UE. Aun así, seguimos conside-

⁶³ WENNERAS, P., «Sanctions against member states under article 260 TFUE: Alive, but not kicking?», *Common Market Law Review*, n.º 49, 2012, p. 149.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ FRUTOS MIRANDA, J., «El procedimiento por inexecución de las sentencias declarativas de incumplimiento: estado de la cuestión», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 35, 2010, p. 433.

⁶⁶ WENNERAS, P., «Sanctions against member states under article 260 TFUE: Alive, but not kicking?», *ob. cit.*, p. 148.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 147.

rando que la colaboración procesal puede influir en la calidad de la defensa de nuestro país y, por consiguiente, en la cuantía de las sanciones impuestas. Esto se pone de manifiesto en los criterios que tiene en cuenta la Comisión a la hora de fijar la suma a tanto alzado. Esta cantidad se calcula multiplicando al importe fijo diario el coeficiente de gravedad, que será mayor si no se ha cooperado de forma leal con la Comisión⁶⁸. El TJUE, aunque no está vinculado por la propuesta de la Comisión sobre la cuantía, suele tener en cuenta el criterio de esta institución como referencia útil y no se aparta habitualmente mucho de él.

A pesar de todo, la cooperación procesal entre las CCAA y el Gobierno central, al igual que sucede en el recurso por incumplimiento, es bastante insuficiente. Además, en el caso del recurso por inexecución de sentencia, no hay una alusión específica a él en el Acuerdo de la CARUE de 11 de diciembre de 1997, pese a que fue aprobado durante la vigencia del Tratado de Maastricht.

Es posible que esta ausencia obedezca al hecho de que el recurso por inexecución de sentencia condenatoria se siguiera contemplando como una suerte de segundo procedimiento por incumplimiento. Si admitimos esto, parece adecuado aplicar los mecanismos que se establecen en el artículo undécimo del Acuerdo de la CARUE de 11 de diciembre de 1997 para los recursos por incumplimiento a los procedimientos por inexecución de sentencia, remitiéndonos a las críticas y a las recomendaciones que hemos formulado anteriormente con ocasión del recurso por incumplimiento.

En las conclusiones del Abogado General en el asunto *Magfesa*⁶⁹ se pone de manifiesto que existen varias deficiencias en la colaboración procesal entre el Gobierno central y las CCAA. Buena prueba de ello son las contrariedades que se aprecian en la información suministrada por los Abogados del Estado a la Comisión sobre la inscripción de las ayudas declaradas incompatibles en el pasivo de la quiebra de la empresa beneficiaria: en una ocasión el Gobierno central afirma en sus escritos que se procedió a la inscripción (sin facilitar justificante); en otro momento, en cambio, manifiesta que desconocía si se habían inscrito efectivamente las ayudas. Consta también que no se facilitó la información al respecto que se encontraba en manos de las autoridades del País Vasco.

Esta falta de colaboración también se evidencia en el asunto *Vacaciones fiscales vascas*⁷⁰. El Abogado General critica duramente la forma en la que nuestro país ha asistido al TJUE (pues no aportó la documentación pertinente o la aportó con retraso y remitió, en cambio, muchos documentos sin relevancia para el asunto), para, acto seguido, expresar su sorpresa ante esta circunstancia, declarando expresamente que el Gobierno central podría

⁶⁸ Artículo 16.3 de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación del artículo 360 del TFUE (SEC (2005) 1658).

⁶⁹ Conclusiones del Abogado General J. Mazk, as. *Magfesa*, (C-610/10) presentadas el 6.9.2012, apdos. 3-15.

⁷⁰ Conclusiones de la Abogada General E. Sharpston, as. *Vacaciones fiscales vascas*, cit., presentadas el 2.1.2014, apdos. 3-29.

haber proporcionado toda esta información, en la medida en que se encontraba en poder de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Las consecuencias asociadas a la estimación de un recurso por inexecución de sentencia son la imposición de una suma a tanto alzado y/o una multa coercitiva. Aunque inicialmente no era frecuente que se impusiesen conjuntamente una y otra, a partir de la sentencia en el asunto *Comisión c. Francia*⁷¹ se empiezan aplicar las dos medidas a la vez. Así, la suma a tanto alzado deja de funcionar como una sanción por infracción grave y prolongada en el tiempo, y la multa coercitiva como mecanismo de presión para poner fin a ese incumplimiento. Ambos mecanismos se conciben como complementarios y sirven como un instrumento de coacción que empuja a los Estados hacia la correcta ejecución de las sentencias del TJUE⁷².

IV. LA REPERCUSIÓN *AD INTRA* DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR INFRACCIONES DEL DERECHO DE LA UE POR CONDUCTAS DE LAS CCAA

1. Los problemas jurídicos del Real Decreto 515/2013

El día 6 de julio de 2013 se publicó en el BOE el *Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la UE* (en lo siguiente, Real Decreto 515/2013)⁷³. Este instrumento ha establecido, por primera vez en nuestro país, un mecanismo de carácter general por el cual el Gobierno central puede repercutir la responsabilidad a otros entes subestatales que han infringido el Derecho de la UE, en cualquiera de sus obligaciones o preceptos⁷⁴.

La posibilidad de repercutir *ad intra* a las CCAA, en los casos de responsabilidad del Estado derivada de incumplimientos materialmente imputables a éstas, ya había sido declarada por el Tribunal Constitucional hace más de una década⁷⁵. Esto permitió que se creasen una serie de mecanismos sectoriales de repercusión de la responsabilidad⁷⁶, aunque se consideraron bastante insuficientes desde el primer momento.

⁷¹ STJ, de 12.7.2005, as. *Comisión c. Francia* (C-304/02).

⁷² AZPITARTE SÁNCHEZ M., «¿Quién ha de pagar el incumplimiento del Derecho de la Unión, el Estado o las Comunidades Autónomas? A propósito de algunos aspectos de interés del informe del consejo de Estado español de 15 de diciembre de 2010», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, n.º 15, 2012, p. 102.

⁷³ Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (BOE de 6.6.2013).

⁷⁴ MUÑOZ DE JUAN, M., «Royal Decree 515/2013 Establishing the Criteria and Procedure for Determining and Imposing Liability for Breaches of EU law», *European State Aid Law Quarterly*, n.º 1, 2014, p. 21.

⁷⁵ STC 96/2002, de 25.1.2002, FJ 10.

⁷⁶ JANER TORRENS, J. D., «Infracción del Derecho de la Unión Europea y repercusión *ad intra* de sus consecuencias financieras», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 50, 2014 (en prensa), pp. 5-8.

El primer paso para poder tener un mecanismo de estas características se dio con la aprobación de la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible*⁷⁷ (a continuación, *Ley 2/2011*) y, en concreto, con su disposición adicional primera. Dicha disposición fue objeto de interpretación por parte del Tribunal Constitucional⁷⁸, que reconoció expresamente la competencia del Estado para establecer mecanismos de compensación entre los diferentes niveles de la Administración. El segundo paso fue la aprobación de la *Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*, que fue adoptada gracias a la reforma de la Constitución en septiembre de 2011⁷⁹. La disposición adicional segunda de esta Ley orgánica regula, a semejanza de la disposición adicional primera de la *Ley 2/2011*⁸⁰, el mecanismo de responsabilidad de los entes subestatales por infracciones del Derecho de la UE.

El último paso ha sido la aprobación del Real Decreto 515/2013, que ha permitido que nuestro ordenamiento jurídico tenga por primera vez un mecanismo general destinado a determinar y repercutir las sanciones de carácter ejecutivo impuestas por las instituciones de la Unión Europea e imputables a cualquier administración o ente dependiente⁸¹. Así, pues, el ámbito subjetivo de aplicación de este Real Decreto abarca la Administración central, las CCAA, las Corporaciones Locales y las Administraciones de Seguridad Social, así como el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho público dependientes de las Administraciones Públicas⁸².

Este Real Decreto 515/2013 permite, por lo tanto, repercutir las multas coercitivas y las sanciones a tanto alzado impuestas por el TJUE en virtud del artículo 260 del TFUE. Este mecanismo también está presente en el ordenamiento de otros países de la UE con un alto grado de descentralización política, como son Alemania, Bélgica e Italia⁸³; su presupuesto habilitante es (al igual que en el caso del Real Decreto comentado) la imposición de multas coercitivas o sumas a tanto alzado por el TJUE por, en definitiva, el incumplimiento de obligaciones comunitarias por parte de los Estados federados, las Comunidades o las Regiones, respectivamente⁸⁴.

⁷⁷ Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (*BOE* de 5.3.2011).

⁷⁸ STC 198/2011, de 11.12.2011, FJ 15.

⁷⁹ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Comunidades Autónomas y repercusión económica *ad intra* de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Revista catalana de dret públic*, n.º 47, 2013, p. 50.

⁸⁰ *Ibid.*, 51.

⁸¹ JANER TORRENS, J. D., «Infracción del Derecho de la Unión Europea y repercusión *ad intra* de sus consecuencias financieras», *ob. cit.*, p. 5.

⁸² El Real Decreto 515/2013 se remite al artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (*BOE* de 30.4.2012) que menciona las categorías anteriores.

⁸³ Informe del Consejo de Estado sobre las Garantías del Cumplimiento del Derecho Comunitario, *cit.*, 174-209

⁸⁴ Informe del Consejo de Estado sobre las Garantías del Cumplimiento del Derecho Comunitario, *cit.*, p. 207.

No obstante, en nuestra opinión, el Real Decreto 515/2013, además de suscitar algunas cuestiones jurídicas, no permitirá la repercusión de la totalidad de las sanciones impuestas por el TJUE en aplicación del artículo 260.2 del TFUE.

La primera cuestión jurídica que el Real Decreto 515/2013 plantea es si no se debería haber regulado esta materia por medio de ley orgánica⁸⁵. El Consejo de Estado, en su Informe de 1 de diciembre de 2010⁸⁶, zanjó esta cuestión dictaminando que la regulación del mecanismo de repercusión no debía hacerse en una ley orgánica y no volvió a analizar este tema en su dictamen sobre el Real Decreto 515/2013⁸⁷.

La segunda cuestión que nos suscita este Real Decreto se refiere a si será posible la repercusión de las sanciones económicas impuestas por el TJUE a todas las CCAA de nuestro país. No podemos dejar de recordar que tanto la Comunidad Autónoma del País Vasco como la Comunidad foral de Navarra tienen un especial concierto económico diferente del resto de las CCAA, lo que dificultaría sobremanera la repercusión de las responsabilidades. Esta cuestión, que fue analizada por el Consejo de Estado⁸⁸, no ha tenido reflejo en el Real Decreto 515/2013.

La tercera cuestión se plantea a propósito del método del cálculo del *quantum* de la sanción que será repercutido a las CCAA, ya que en el Real Decreto 515/2013 no se contempla método alguno. Esto es sumamente relevante en los casos en los que hay varios sujetos que han intervenido de forma conjunta en la infracción (por ejemplo, el Gobierno central y las CCAA). La única respuesta que nos da el Real Decreto 515/2013 es que, en los casos en los que haya varios sujetos intervinientes en la infracción, se responderá de forma mancomunada⁸⁹ y será el propio Ministerio de Hacienda el que cuantifique el porcentaje que se repercutirá a cada ente⁹⁰.

2. La prevención y la repetición: la repercusión de las sanciones en los asuntos *Magefesa* y *Vacaciones fiscales vascas*

A la vista de todo lo anterior, cabe analizar si el Estado podría repercutir efectivamente las sanciones económicas impuestas por el TJUE por los incumplimientos derivados del comportamiento de las CCAA u otros órganos subestatales.

⁸⁵ Esta última opción sería, en nuestra opinión, la más adecuada ya que, la repercusión de las sanciones por medio del Real Decreto 515/2013, podría alterar uno de los mecanismos esenciales de las CCAA, la financiación autonómica.

⁸⁶ Informe del Consejo de Estado sobre las Garantías del Cumplimiento del Derecho Comunitario, ob. cit., p. 300.

⁸⁷ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Comunidades Autónomas y repercusión económica *ad intra* de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», cit., p. 57.

⁸⁸ Informe del Consejo de Estado sobre las Garantías del Cumplimiento del Derecho Comunitario, cit., p. 272.

⁸⁹ Artículo 5 del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio.

⁹⁰ Artículos 7, 8 y 9 del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio.

El profesor R. Alonso García enunció en uno de sus trabajos, como se recordará, una idea que ha sido el punto de partida de este trabajo. Él considera que los poderes o los deberes que tiene el Gobierno central en la fase de prevención predeterminan o deberían predeterminar el grado de repetición sobre las CCAA de las sanciones económicas impuestas por medio de la suma a tanto alzado y/o la multa coercitiva⁹¹. En este sentido, el citado profesor entiende que, para poder repetir dichas sanciones, es importante que determinemos cuál es la función que el ordenamiento ha atribuido al Gobierno central en términos preventivos, es decir, para evitar que el TJUE declare la comisión de una violación del Derecho de la UE.

A lo largo de este trabajo hemos mencionado efectivamente esto, los mecanismos de prevención con los que cuenta nuestro ordenamiento y hemos visto que se tratan de unos instrumentos que presentan ciertas deficiencias. Asimismo en el análisis de los asuntos *Vacaciones fiscales vascas* y *Magfesa*, ha quedado patente que el Gobierno central no colaboró de forma activa ni con las instituciones europeas ni con las CCAA, ya que ni proporcionó todos los documentos pertinentes al conjunto de las partes interesadas, ni verificó que se respondía de forma completa a los requerimientos de las instituciones de la UE. El Gobierno central se limitó, más bien, a transmitir los escritos de estos entes subestatales a la Comisión. Además, el Real Decreto 515/2013 no contempla ningún mecanismo para calcular el *quantum* de la sanción que será repercutido a los entes subestatales, sino que será el propio Ministerio de Hacienda el que tenga que cuantificar dicho porcentaje.

Por lo tanto, en nuestra opinión, el Real Decreto 515/2013, como mecanismo de repercusión de las sanciones económicas a los entes subestatales, podrá ser eficaz en nuestro ordenamiento interno siempre y cuando el Estado haya cumplido con todos sus deberes de prevención para evitar los incumplimientos.

A la vista de todo lo que hemos expuesto anteriormente, en los asuntos *Magfesa* y *Vacaciones fiscales vascas*, podemos dudar de que el Estado haya cumplido con dichos deberes, por lo que el grado de repetición sobre las CCAA de la suma a tanto alzado y/o multa coercitiva debería haber sido menor de lo que habría sido si hubiese cumplido con ellos. Y decimos «debería haber sido» porque, como hemos mencionado al inicio de este trabajo, el pasado día 12 de noviembre de 2014 se publicaron en el BOE los Acuerdos del Consejo de Ministros por los que se resolvieron los procedimientos de repercusión de las responsabilidades en los asuntos *Magfesa* y *Vacaciones fiscales vascas* tras haber pagado de forma voluntaria el País Vasco la totalidad de las sanciones impuestas por el TJUE (y satisfechas inicialmente por el Gobierno central).

En lo que referente al asunto *Vacaciones fiscales vascas*, las tres provincias del País Vasco, que habían establecido las medidas fiscales que originaron los procedimientos de in-

⁹¹ ALONSO GARCÍA, R., «La responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Unión Europea desde la perspectiva del Estado autonómico», ob. cit., pp. 4-7.

cumplimiento y de inejecución⁹²; y el Gobierno del País Vasco, por medio de un Acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas públicas⁹³ por el que decide contribuir al pago de las sanciones (a pesar de que no es un sujeto infractor a los efectos del Real Decreto 515/2013); deciden pagar de forma voluntaria y de forma íntegra las sanciones impuestas por el TJUE y que el Gobierno Central había acordado repercutir en su totalidad a estos sujetos infractores. En el asunto *Magefesa*, el Gobierno del País Vasco, que concedió las ayudas ilegales, asume también el pago de la totalidad de las sanciones impuestas por dicho tribunal a nuestro país.

Resulta, pues, llamativo ver que estos entes subestatales han aceptado de forma voluntaria pagar la totalidad de las sanciones que el Gobierno central había procedido a repercutir al amparo Real Decreto 515/2013, y que no han discutido la procedencia de dicha decisión por medio de los recursos jurídicos existentes en nuestro ordenamiento. Y esto a pesar del intenso debate en la doctrina sobre la operatividad de los mecanismos de prevención de las infracciones del Derecho de la UE y las cuestiones jurídicas que suscita el Real Decreto 515/2013.

No obstante, en nuestra opinión, el hecho de que el País Vasco (concretamente las Diputaciones y Gobierno del País Vascos) haya aceptado pagar de forma voluntaria y en su integridad las sanciones en estos dos asuntos, no elimina la posibilidad de que en el futuro otro órgano subestatal, cuya conducta haya originado un incumplimiento del Derecho de la UE, se niegue a pagar la totalidad de las sanciones impuestas por la UE; o incluso pueda llegar a cuestionarse la procedencia de la repercusión de la integridad de éstas por parte del Gobierno central. Y ello en la medida en que el Gobierno no haya cumplido previamente con los deberes de prevención de los incumplimientos del Derecho de la UE que pesan sobre él en ese supuesto concreto.

Si llega esa situación, y si persisten todos los problemas que hemos señalado en este trabajo, entendemos que el grado de repetición sobre las CCAA de la suma a tanto alzado y/o multa coercitiva será menor de lo que sería si hubiese cumplido con los deberes de prevención.

Así pues, para calcular el *quantum* de la suma a tanto alzado y/o multa coercitiva que se tiene que repercutir sobre las CCAA y aquél que tiene que soportar el Gobierno central sin que pueda trasladárselo a éstas, nosotros proponemos que un modelo que se inspira en los principios del modelo de repercusión adoptado en Alemania.

⁹² Más información en URREA CORRES, M., «El ejercicio de la competencia del País Vasco en materia fiscal y su compatibilidad con el Derecho Comunitario europeo. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2002 (asuntos acumulados T-92/00 y T-103/00) *Ramondín/Comis*», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 12, 2002, pp. 525-545.

⁹³ <http://www.irekia.euskadi.net/es/news/21132-acuerdo-del-consejo-vasco-finanzas-publicas-sobre-impacto-economico-sentencia-mayo-2014-del-tribunal-justicia?criterio_id=774806&track=1>.

En el citado Informe del Consejo de Estado de 15 de diciembre de 2010⁹⁴, este órgano plantea dos modelos de repercusión. El primer modelo se caracteriza por tener unas cuotas de reparto de las responsabilidades financieras previamente establecidas por medio de unos porcentajes numéricos, a semejanza del modelo alemán; mientras que en el segundo modelo, seguido en Bélgica e Italia, los porcentajes de reparto se determinan caso por caso, después de haber valorado las circunstancias en un procedimiento específico. Este último, modelo por el que se decanta el Consejo de Estado en su informe, es el que ha sido adoptado por el Real Decreto 515/2013.

No obstante, en nuestra opinión esta inexistencia de unos criterios claros de cuantificación del grado de repercusión y la necesidad de valorar las circunstancias del caso es un indicador claro de que no se puede repercutir de forma automática la totalidad de las sanciones económicas impuestas por el TJUE a las CCAA u otros órganos subestatales cuya conducta originó el incumplimiento del Derecho de la UE.

Si el legislador considerase que, ante una violación del ordenamiento de la UE por parte de un órgano subestatal, los únicos responsables son los sujetos infractores habría incluido en nuestra ley de repercusión un precepto que reconociese que el Gobierno central, tras haber pagado las sanciones impuestas al TJUE, tiene la facultad de repercutir en su totalidad y de forma automática estas sanciones sobre los entes subestates. El hecho de que el Real Decreto 515/2013 contemple la existencia de una fase intermedia de determinación de los sujetos incumplidores, los hechos, los criterios de imputación y de distribución de la responsabilidad así como el importe de la deuda⁹⁵, es un claro indicador de que no podemos asumir automáticamente que estos órganos subestatales son los únicos responsables (y por lo tanto los únicos que deben hacer frente a las sanciones), sino que de un modo u otro, el Gobierno central también puede tener un grado de intervención en las infracciones. Esto último a su vez implica que el Gobierno central tendrá que soportar las consecuencias económicas de su actuación.

En nuestra opinión, el legislador alemán tuvo estas consideraciones en mente a la hora de diseñar su sistema de repercusión. La ley de repercusión alemana prevé, en los supuestos de inexecución de sentencias del TJUE, un límite al *quantum* de las sanciones que se repercutirá a los *Länder* cuya conducta ha originado el incumplimiento del Derecho de la UE. Así pues, la clave *Königstein (Königsteiner Schlüssel)*⁹⁶ permite repercutir proporcionalmente las sanciones en los casos de concurrencia de varios sujetos infractores. Esta clave es un porcentaje que la Federación alemana utiliza, entre sus múltiples usos, para determinar en qué medida contribuye cada *Land* a la financiación de políticas públicas y programas

⁹⁴ Informe del Consejo de Estado sobre las Garantías del Cumplimiento del Derecho Comunitario, cit., pp. 283-284.

⁹⁵ Artículo 9 del Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea, ob. cit.

⁹⁶ Artículo 3 de *Gesetz zur Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen*.

comunes. Por lo tanto, la idea que subyace en la ley de repercusión es que se repercutirá las sanciones sobre los entes subestatales conforme a esta clave revisada anualmente por el GWK (*Gemeinsame Wissenschaftskonferenz*)⁹⁷.

Así pues, proponemos que en los supuestos en los que concurren varios entes subestatales infractores del Derecho de la UE, se repercute las sanciones económicas sobre ellos teniendo en cuenta su grado de contribución en términos fiscales o el peso económico que tengan en nuestro país. Concretamente este último criterio, el coeficiente de aportación a la economía, ha sido utilizado en el País Vasco para repartir entre las tres diputaciones vascas las sanciones económicas impuestas en el asunto *Vacaciones fiscales vascas*⁹⁸.

Respecto del *quantum* que tiene que asumir el Gobierno central, sería recomendable establecer un porcentaje fijo que se impondría en todos aquellos supuestos en los que este no haya cumplido con sus deberes de prevención. Esto es lo que también contempla la ley de repercusión alemana a propósito de las medidas de corrección financieras acordadas por la Comisión Europea cuando uno o varios *Länder* han hecho un uso defectuoso de los recursos comunitarios, supuesto diferente de la inexecución de las sentencias del TJUE.

En nuestra opinión este método (la existencia de unos coeficientes de repercusión en caso de concurrencia de varios entes subestatales y un porcentaje fijo para el Gobierno central), nos daría una mayor seguridad a la hora de saber cuál es el porcentaje que se tiene que repercutir sobre los entes subestatales y cuál es que debe asumir el propio Gobierno central, en aquellos casos en los que nuestro país no haya cumplido con sus deberes de prevención de las infracciones del Derecho de la UE.

V. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos incidido en la idea de que el Estado no podrá hacer uso del mecanismo establecido en el Real Decreto 515/2013 para repercutir las sanciones económicas impuestas por el TJUE a las CCAA. Al no haber cumplido con sus deberes previos de prevención de las violaciones del Derecho de la UE, el Gobierno central no podrá repercutir efectivamente la totalidad de las multas coercitivas y las sumas a tanto alzado.

Esta idea no parte de la convicción de que las CCAA no deban hacerse cargo de las sanciones impuestas por el TJUE por sus incumplimientos del Derecho comunitario. Todo lo contrario, creemos que cada ente territorial es responsable de sus actuaciones y de las consecuencias que éstas puedan tener y nos parece adecuado que el Gobierno central adopte una normativa que permita alcanzar esta finalidad, como el Real Decreto 515/2013. Sin embargo, lo que hemos intentado demostrar aquí es que el legislador, antes de centrar todos

⁹⁷ Informe del Consejo de Estado sobre las Garantías del Cumplimiento del Derecho Comunitario, cit., p. 192.

⁹⁸ <http://www.irekia.euskadi.net/es/news/21132-acuerdo-del-consejo-vasco-finanzas-publicas-sobre-impacto-economico-sentencia-mayo-2014-del-tribunal-justicia?criterio_id=774806&track=1>.

sus esfuerzos en la vertiente de la repercusión de las sanciones, debería mejorar los mecanismos de prevención de los incumplimientos existentes en nuestro ordenamiento interno.

Esto es bastante acuciante, ya que la mayor parte de los mecanismos de colaboración entre el Gobierno central y las CCAA presentan serias deficiencias: no han sido modificados desde hace muchos años, son insuficientes e, incluso, en algunas ocasiones, su conformidad con la normativa europea en materia de ayudas puede resultar dudosa.

Nos parece adecuado que el legislador haya intentado resolver una de las cuestiones más espinosas del Derecho internacional público: los Estados son responsables internacionalmente por los infracciones del Derecho internacional que cometan sus entes subestatales; no obstante, no consideramos acertada la decisión del legislador de establecer mecanismos de repercusión de las sanciones, sin hacer hincapié en la prevención de los incumplimientos del Derecho de la UE que derivan en estas sanciones.

La prevención de los incumplimientos, desde la fase inicial de la notificación hasta la colaboración en los procesos ante los tribunales europeos, podría reducir drásticamente el número y/o la cantidad de las multas coercitivas y las sumas a tanto alzado que la UE impone a nuestro país. Esto permitiría disminuir en gran medida los gastos financieros que lleva aparejada la iniciación de cualquier procedimiento ante la Unión Europea, en cualquiera de los niveles de la Administración, máxime en un momento en el que las arcas públicas siguen recuperándose de las consecuencias de la reciente crisis económica.

En conclusión, el Gobierno central tiene en sus manos la llave para reducir la mayor parte de los recursos por incumplimiento y por inexecución de sentencia en materia de ayudas públicas, que pueden concluir con la imposición de sanciones económicas a nuestro país. Esta solución pasa, en nuestra opinión, por mejorar los mecanismos de prevención y por concebir la repercusión a las CCAA como el último recurso del Gobierno central y no el primero, tal y como parece desprenderse de la aprobación del Real Decreto 515/2013.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Comunidades Autónomas y repercusión económica *ad intra* de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Revista catalana de dret públic*, n.º 47, 2013, pp. 44-60.

ALONSO GARCÍA, R., «La responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Unión Europea desde la perspectiva del Estado autonómico», en BIGLINO CAMPOS, P.; DELGADO DEL RINCÓN, L. E. (dirs.), *El incumplimiento del derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, pp. 3-12.

- ARPIO SANTACRUZ, J. L., *Las Ayudas Públicas ante el Derecho Europeo de la Competencia*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000.
- AZPITARTE SÁNCHEZ M., «¿Quién ha de pagar el incumplimiento del Derecho de la Unión, el Estado o las Comunidades Autónomas? A propósito de algunos aspectos de interés del informe del consejo de Estado español de 15 de diciembre de 2010», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, n.º 15, 2012, pp. 85-123.
- CIENFUEGOS MATEO, M., «Comunidades Autónomas, tribunales de la Unión Europea y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del derecho comunitario. Reflexiones a partir de la práctica reciente», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, n.º 59, 2007, pp. 39-99.
- CIENFUEGOS MATEO, M., «Instrumentos de colaboración procesal entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la prevención de los incumplimientos autonómicos del Derecho del Derecho de la Unión Europea», en Biglino Campos, P.; Delgado del Rincón, L. E. (dirs.), *El incumplimiento del derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, pp. 53-133.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, J., «Le traité de Maastricht et l'inexécution des arrêts de la Cour de la Justice par les États membres», *Revue du Marché Unique Européen*, n.º 2, 1992, pp. 111-159.
- DONY, M., *Contrôle des aides d'Etat*, Université de Bruxelles, Bruselas, 2007.
- ESTOA PÉREZ, A., *El control de ayudas de Estado*, Iustel, 2006.
- ESTOA PÉREZ, A., «Los procedimientos estatales y autonómicos para la notificación de ayudas de Estado a la Comisión Europea», *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º 3, 2008, pp.41-45.
- FRUTOS MIRANDA, J., «El procedimiento por inejecución de las sentencias declarativas de incumplimiento: Estado de la cuestión», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 35, 2010, pp. 409-438.
- JANER TORRENS, J. D., «Infracción del Derecho de la Unión Europea y repercusión *ad intra* de sus consecuencias financieras», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 50, 2014 (en prensa).
- MANGAS MARTÍN, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 7.ª edición, Tecnos, Madrid, 2012.
- MUÑOZ DE JUAN, M., «Royal Decree 515/2013 Establishing the Criteria and Procedure for Determining and Imposing Liability for Breaches of EU law», *European State Aid Law Quarterly*, n.º 1, 2014, pp. 21-23.

- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *Administraciones, Ayudas de Estado y Fondos Europeos. El Régimen comunitario europeo de las subvenciones otorgadas por las Administraciones españolas*, Bosch, Barcelona, 2006.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «La ejecución forzosa de la recuperación y de la devolución de las ayudas de Estado en la Unión Europea y en España», *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º 9, 2009, pp. 75-96.
- PEERS, S., «Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon», *European Public Law*, n.º 1, 2012, pp. 33-64.
- PÉREZ BERNABEU, B., *Ayudas de Estado en la jurisprudencia comunitaria. Concepto y tratamiento*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo parte general*, Tecnos, Madrid, 2013.
- URREA CORRES, M., «El ejercicio de la competencia del País Vasco en materia fiscal y su compatibilidad con el Derecho Comunitario europeo. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2002 (asuntos acumulados T-92/00 y T-103/00) *Ramondín/Comis*», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 12, 2002, pp. 525-545.
- URREA CORRES, M., «La capacidad de las Comunidades Autónomas en el Derecho comunitario europeo», *Anuario Jurídico de La Rioja*, n.º 10, 2004-2005, pp. 147-171.
- WENNERAS, P., «Sanctions against member states under article 260 TFUE: Alive, but not kicking?», *Common Market Law Review*, n.º 49, 2012, pp. 145-179.